



LIBRARY

Le Tokyo Round : la dernière étape, M. BYWATER. — Les Communautés européennes et l'emprunt (1^{re} partie), J.-F. COUZINET. — Le développement des relations entre la Communauté Economique Européenne et la Turquie (interview de M. NOEL par M. IPEKCI). — Le Parlement européen : mythes et réalités (2^e partie), J.-L. BURBAN. — La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). Cinquième thème : principe de proportionnalité, G. DRUESNE.

N° 224 FEVRIER 1979

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Les Règles applicables aux Entreprises

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par

Lazar FOCSANEANU

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye
Chargé de Cours à l'Institut d'Etudes Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

PRESENTATION :

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un **guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années**, en matière de **concurrency**. Il est surtout destiné aux **praticiens** à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des **tableaux analytiques** ont été insérés dans le texte. Son but a été **d'informer plutôt que de critiquer**. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

TABLE DES MATIERES :

Préface

Avertissement

Chapitre I : Considérations générales

Chapitre II : Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour

Chapitre III : Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour

Chapitre IV : Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur)

Chapitre V : Groupes de sociétés et concurrence

Chapitre VI : Les pratiques concertées

Chapitre VII : L'exploitation abusive d'une position dominante

Chapitre VIII : Le marché des produits en cause

Chapitre IX : Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour

Chapitre X : Conclusions et bibliographie sommaire

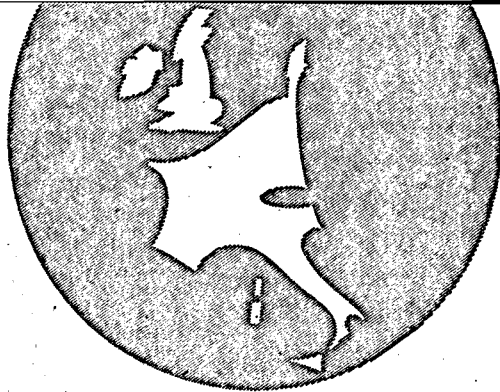
Index

Un volume 21 × 27, 200 pages. Prix : **59 F (*)** + port

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

(*) Réduction de 10 % aux abonnés à la Revue du Marché Commun.



REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 224
Février 1979

sommaire

problème du jour

- 51 Le Tokyo Round : la dernière étape, par Marion BYWATER.

l'économie et le social dans le marché commun

- 55 Les Communautés européennes et l'emprunt (1^{re} partie), par Jean-François COUZINET, Maître-assistant à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse.
- 63 Le développement des relations entre la Communauté Economique Européenne et la Turquie (interview de M. NOËL, Secrétaire général de la Commission des Communautés européennes par M. IPEKCI, Directeur du quotidien turc Millyiet).

questions institutionnelles et juridiques

- 70 Le Parlement européen : Mythes et réalités (2^e partie), par J.-L. BURBAN, Administrateur principal au Parlement européen, Chargé de cours à la Faculté de Droit de Metz.
- 84 La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). — Cinquième thème : Principe de proportionnalité, par Gérard DRUESNE, Maître de conférence agrégé à la Faculté de Droit de Nancy, Directeur-Adjoint du Département des Sciences juridiques et politiques au Centre Européen Universitaire.

actualités et documents

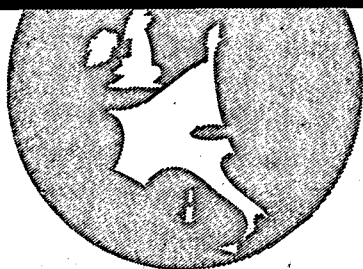
- 91 Communautés européennes.

© 1979 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY
Jacques MAYOUX
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30

Abonnement 1979

France 280 F (TTC)

Etranger 297 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, p. II couv. — Kompass, p. IV couv. — Presses de l'Université Laval : Etudes Internationales, p. III couv.

LE TOKYO ROUND : LA DERNIÈRE ÉTAPE

Marion BYWATER

Ce qui sera probablement la dernière grande négociation commerciale entre pays industrialisés — le Tokyo Round — touche à sa fin. Cinq ans après l'ouverture formelle des Négociations Commerciales Multilatérales (NCM) dans la capitale japonaise et avec plus d'un an de retard sur le calendrier initialement prévu, cette tentative de prouver que la libéralisation est encore possible dans un monde récessionniste est condamnée à réussir en 1979 — si ce n'est parce que le mandat fixé aux négociateurs de Washington non seulement pour mettre fin aux conciliabules de Genève mais également parce que les procédures de ratification se terminent dans les tout premiers jours de 1980. Mais nul ne doute entre temps que malgré quelques heurts spectaculaires entre Américains et Européens au cours de l'automne dernier sur la question des droits compensateurs et quelques coups de poker de dernière minute, le pari sera tenu. Déjà à la veille de Noël on entrevoyait la forme d'un accord final et la Commission européenne entend soumettre sa position finale au Conseil des Ministres à la mi-février.

La négociation aura été une épreuve difficile pour les Neuf. Non seulement elle a été la première du genre conduite à Neuf et non à Six, mais elle fut menée sur un front beaucoup plus large que les précédentes — le Dillon Round d'après-guerre et le Kennedy Round des années soixante, comprenant non seulement les tarifs en tant que tels, mais aussi l'agriculture et les barrières non-tarifaires. En même temps la récession a servi à souligner les divergences entre les positions des Etats membres : la position libérale de l'Allemagne n'a pas fléchi malgré ou en dépit de la récession et malgré les difficultés de quelques-uns de ses partenaires. Au contraire elle semble s'être renforcée du fait que la République fédérale hésite de moins en moins à affirmer sa propre personnalité dans les enceintes communautaires au fil des années et de défendre des thèses qui la rapproche très souvent plus des Etats-Unis que de ses partenaires de la CEE. Seul le Danemark a parfois été prêt à suivre l'Allemagne dans cette voie, tandis qu'il y a eu un revirement net dans la position de la Grande-Bretagne, traditionnellement libre-échangiste et souvent par le passé porte-parole des Etats-Unis. Au cours des cinq dernières années elle est devenue plus prudente, sinon carrément protectionniste, à cause de ses difficultés économiques. Seule la France est restée fidèle à elle-même — méfiante, circonspecte, défenseur ardent de la politique agricole commune, trouble-fête et bouc émissaire de ses partenaires — écrivent certains —, mais parfois aussi prétexte utile pour justifier et rendre crédible la fermeté des Neuf. Quand la Commission refuse une concession parce que « le Conseil des Ministres ne l'acceptera



également un grand nombre de PVD. Mais ils sont handicapés par un manque de personnel qualifié et par le fait qu'ils ont peu à proposer en échange du traitement spécial qu'ils demandent, et ceux qui, aux yeux de certains pays industrialisés, ont atteint un niveau de développement justifiant une certaine réciprocité, tels le Brésil ou la Yougoslavie, l'ont refusé jusqu'à présent.

Au cours des dernières semaines leurs grognements sont devenus plus forts, notamment au sujet de la clause de sauvegarde qui pour eux pourrait mener à la fin de ces négociations sur la libéralisation du commerce, à une politique moins libérale que le statu quo ante.

Certes la situation des PVD dans le commerce international ne leur donne pas beaucoup d'armes, mais les pays industrialisés doivent quand même se demander si certaines concessions ne vaudraient pas le coup car autrement les PVD pourraient tourner le dos complètement au GATT, qu'ils estiment déjà être un club des riches, pour ne plus négocier que dans le contexte de la CNUCED, que beaucoup de pays industrialisés considèrent comme trop radicalisée et comme un club des pauvres, dans lequel on ne prête pas suffisamment attention à leur point de vue.

Tout ceci aurait déjà dû être réglé. On avait d'abord fixé fin 1977 comme échéance, puis le 15 juillet 1978, puis le 15 décembre. Maintenant on dit qu'il faut tout avoir bouclé avant la V^e CNUCED à Manille en mai 1979 pour faire bonne figure auprès des PVD à ce moment-là.

L'échéance du 15 décembre 1978 n'a pas été tenue en grande partie à cause du différend entre la CEE et les Etats-Unis. Depuis le début des négociations les Etats-Unis ne perçoivent plus de droits compensateurs sur une série de produits de nombreux pays malgré le fait qu'ils devraient normalement le faire selon la pratique américaine en la matière (mais pas celle des autres). C'était un « geste » que le Congrès américain avait voulu faire. Il affecte en particulier les exportations agricoles de la CEE vers les Etats-Unis — jambons en boîtes, fromages, etc. —, et cela pour une valeur de 600 millions de

dollars par an. Mais cette dérogation a pris fin le 3 janvier 1979 sans que le Congrès l'ait renouvelée. Il avait même rejeté une proposition de loi dans ce sens (parce qu'il rejetait surtout la législation auquel elle était rattachée, mais c'était néanmoins fait en connaissance de cause).

Huit Etats membres — le neuvième étant la France — auraient quand même été prêts à conclure pour le 15 décembre un accord final. Ils étaient prêts à accepter les promesses de l'Administration américaine qu'elle ferait tout pour obtenir une extension de la dérogation, le plus tôt possible, par un moyen ou un autre. Ils auraient seulement précisé que cet accord était leur dernier mot et qu'il impliquait le renouvellement de la dérogation. La France y voyait un double danger : d'abord l'Administration américaine ne peut pas engager le Congrès ; par ailleurs le Congrès aurait été susceptible de subordonner la prorogation de la dérogation à l'octroi par la Communauté de nouvelles concessions. Elle a donc refusé tout accommodement, et comme l'a souligné le ministre français lors du dernier Conseil des Ministres avant Noël (celui qui suivit la réunion spéciale sur les MCM convoquée par l'Allemagne et boycottée par la France qui n'en voyait pas l'utilité) « le 15 décembre est arrivé et le monde tourne encore ».

Mais du fait d'être restée un peu à l'écart pendant la période avant Noël, la Communauté court quand même peut-être un risque car les autres participants, sous pression américaine surtout, ont fait comme si l'échéance du 15 décembre était réelle et une série de pays ont annoncé la fin de leurs négociations bilatérales. C'est le cas notamment mais pas uniquement des Etats-Unis, du Japon et de certains pays de l'A.E.L.E. Cela pourrait avoir pour effet de réduire la capacité de négociation de la Communauté qui se trouve devant de plus en plus d'accords bilatéraux et a de moins en moins de chance de voir incorporer ses revendications dans le cadre multilatéral. Enfin les Américains ont commencé dès le début janvier à soumettre ces accords au Congrès. La Communauté doit veiller à ne pas se laisser encercler et isoler.

LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'EMPRUNT

(Première partie)

Jean-François COUZINET

*Maître-assistant à l'Université
des Sciences Sociales de Toulouse*

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. — Les aspects juridiques : le pouvoir d'emprunter.

A) Le fondement juridique du pouvoir d'emprunter.

B) La répartition du pouvoir d'emprunter entre les institutions.

C) Les limites du pouvoir d'emprunter.

II. — Les aspects financiers : le volume et le régime des emprunts.

A) Le volume des emprunts.

B) Les conditions financières des emprunts.

C) La garantie des emprunts.

CONCLUSION

1) L'analyse historique des rapports entre les Communautés européennes et la technique d'emprunt fait apparaître une opposition et une évolution.

L'opposition est manifeste entre la CECA, première née des Communautés et les deux suivantes, CEE et Euratom créées en 1957 par les traités de Rome.

Dès les premières années qui suivirent sa naissance en 1951, la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier eut recours à l'emprunt pour financer ses activités de prêts aux entreprises. Le traité constitutif reconnaissait en effet à la Communauté le pouvoir de recourir à l'emprunt pour exercer sa mission (article 49).

Au contraire les deux Communautés mises en place en 1957 n'eurent recours jusqu'en 1976 qu'une seule fois à l'emprunt. Ce fut le fait de l'Euratom qui contracta en 1959 un emprunt auprès de l'Export Import Bank of Washington. Pourtant le traité original accordait à cette Communauté le droit de recourir à l'emprunt (article 172, § 4) (1). Cette attitude réservée s'explique sans doute par la crise qui, rapidement, affecta cette Communauté et limita dans une large mesure ses ambitions et ses réalisations.

La troisième Communauté (CEE) n'eut jamais, jusqu'à une date très récente, recours à la technique d'emprunt. On peut en trouver l'explication dans le fait qu'aucune disposition du traité qui la fonde ne lui attribue le pouvoir d'emprunter.

On doit toutefois limiter la portée de cette observation en notant que, si la CEE n'a jamais, jusqu'en 1976, émis d'emprunt en son nom propre, elle eut accès au marché des capitaux indirectement, par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Dès 1961, celle-ci émet des emprunts afin d'assurer la réalisation de son objet (2). Or, si la BEI possède la personnalité juridique, elle est liée fonctionnellement à la CEE puisqu'elle a pour but de contribuer « au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté » (3).

L'évolution concerne l'utilisation des emprunts par la CEE et l'Euratom puisque, de ce point de vue, la CECA fit preuve au long de son existence d'une remarquable constance. Par contre les deux autres Communautés ont récemment développé de manière considérable le recours à l'emprunt. Cette évolution toute nouvelle tend aujourd'hui à s'accélérer.

(1) Cf. *Infra* n° 9.

(2) Modeste au départ, le montant des emprunts BEI s'est accru au fil des ans. Il était au 31 décembre 1974 de 3,4 milliards d'UCE.

(3) Article 130 du traité CEE.



2) A cet égard, l'année 1970 marque une date fondamentale dans l'histoire des institutions financières des Communautés européennes (4). Elle est pour notre propos le point de départ de l'évolution qui aboutit à faire de l'emprunt une source importante de financement des actions communautaires de la CEE et de l'Euratom.

Deux actes, intervenus au cours de cette année 1970, inaugurent un processus de transformation en profondeur des mécanismes financiers et budgétaires des Communautés. Bien qu'ils ne concernent pas directement les ressources d'emprunt, ces actes semblent, par les effets qu'ils visaient à produire, avoir été à l'origine d'une prise de conscience de l'intérêt que pouvait avoir pour la vie et l'action des Communautés le recours à l'emprunt.

La première décision en date du 21 avril 1970 (5) attribue à la CEE et à l'Euratom des « ressources propres », destinées à se substituer progressivement (et totalement à partir du 1^{er} janvier 1975) aux contributions des Etats membres pour le financement des Communautés. Or, le montant de ces ressources nouvelles est limité par un plafond que les autorités budgétaires communautaires ne pourront dépasser : produit des droits de douane et des prélèvements agricoles à l'importation et produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) européenne au taux maximum de 1 % (6). En conséquence, des ressources complémentaires pourront s'avérer nécessaires pour équilibrer les charges des Communautés. L'emprunt pourrait être ainsi une des sources de ces entrées additionnelles de fonds.

En outre, les ressources propres étant de nature fiscale, il pourrait être parfois utile, à raison de leur manque de souplesse, d'utiliser l'emprunt pour des motifs de trésorerie (7). Il faut relever toutefois que les « impôts » communautaires sont indirects et qu'à ce titre leur perception est plus régulière que ne le serait celle d'impôts directs.

Deuxième acte de l'année 1970 en matière financière, le traité de Luxembourg du 22 avril, portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités constitutifs (8). Ce traité transforme la procédure d'adoption du budget communautaire en reconnaissant à l'Assemblée un pouvoir de décision

qu'elle ne possédait point à l'origine et susceptible d'être développé dans l'avenir (9). Or, cette intervention de l'Assemblée dans la procédure budgétaire a, semble-t-il, été un facteur favorable au renforcement progressif du rôle de l'emprunt dans les finances communautaires. En effet, le « Parlement européen » s'est, en premier lieu, montré d'accord avec la Commission et souvent à l'encontre du Conseil pour affirmer l'utilité, voire la nécessité, d'un recours plus large à la technique de l'emprunt. Celui-ci étant, non seulement un moyen de financement supplémentaire permettant un développement de l'action communautaire, mais aussi — et peut-être surtout — un instrument de l'autonomie des Communautés vis-à-vis des Etats membres.

En deuxième lieu l'avènement de l'Assemblée comme autorité budgétaire fut l'occasion d'une réflexion nouvelle sur les rapports entre le budget et l'emprunt. Dans le cadre notamment de la Commission des finances de l'Assemblée des propositions furent faites relatives à la nécessité d'une autorisation budgétaire des emprunts communautaires. Etait ainsi lancée l'idée d'une « budgétisation » des emprunts (10), application du principe de l'universalité budgétaire et de la nécessité d'un contrôle parlementaire sur les ressources et les dépenses communautaires.

3) Cette volonté des institutions communautaires de recourir plus largement aux ressources d'emprunt s'est manifestée concrètement dans les premiers mois de l'année 1975 tant dans le cadre de la CEE que dans celui de la CEEA-Euratom.

Le 17 février 1975, le règlement CEE n° 397-75, édicté par le Conseil des Communautés reconnaît à la Communauté le pouvoir d'émettre elle-même des emprunts soit directement auprès d'Etats tiers, soit sur les marchés nationaux ou internationaux des capitaux (11). En même temps qu'il mettait ainsi en place un mécanisme permanent « d'emprunts communautaires » (12), le règlement cité organisait l'émission d'un emprunt circonstanciel de trois millions de dollars américains destiné à financer des prêts de la Communauté consentis aux Etats membres souffrant d'un déficit de balance

(4) V. sur ce point les chroniques du Professeur G. Isaac : La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970. R.T.D.E., 1973, p. 670 ; 1975, p. 708 et 1977, p. 736.

(5) JOCE du 28 avril 1970, n° L 94, p. 19.

(6) V. l'étude, précitée, de M. Isaac, in : R.T.D.E., 1973, pp. 670 et suiv.

(7) Cf. sur cette éventualité, nos explications, infra n° 43.

(8) JOCE du 2 janvier 1971, n° L 2, pp. 1 et suiv.

(9) V. J. Vergès : « Les pouvoirs financiers du Parlement européen », C.D.E., 1972, p. 3. G. Isaac : chroniques précitées.

(10) V. notamment le rapport de la Commission des budgets du P.E. du 5 avril 1976. Doc. P.E. 97-76 du 10 mai 1976, pp. 13 et suiv., et infra n° 22 et suiv.

(11) JOCE L 46 du 20 février 1975 et règlement d'application n° 398-75, JOCE même jour, pp. 3 et 4.

(12) C'est sous cette appellation que sont désignés les emprunts émis sur la base du règlement du 17 février 1975.

des paiements à la suite du renchérissement des produits pétroliers (13).

A la suite de l'approbation par le Conseil européen des 5 et 6 décembre 1977 (14) du principe de la création d'un nouvel instrument d'emprunt communautaire, le Conseil a par décision du 16 octobre 1978 (15) habilité la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté.

Dans le cadre de la CEEA-Euratom, la Commission a remis au Conseil, le 24 janvier 1975, une proposition de décision habilitant la première à émettre des emprunts Euratom destinés à financer la construction de centrales nucléaires de puissance. Deux ans plus tard, le 29 mars 1977, la décision fut prise par le Conseil d'autoriser la Commission à contracter, au nom de la Communauté, des emprunts Euratom pour un montant maximum de 500 millions d'unités de compte européennes (16). Cette décision met donc en place un nouveau mécanisme d'emprunt à la disposition de la Commission sous le contrôle du Conseil.

Ces divers actes, règlements et décisions, se sont traduits à partir de l'année 1976 par l'émission de plusieurs emprunts qui reflètent la volonté des Communautés européennes d'utiliser largement les nouvelles sources de financement qu'elles se sont attribuées.

4) Désormais les trois Communautés disposent de possibilités variées en matière d'emprunts. Outre ceux dont l'émission était autorisée par les traités constitutifs (emprunts CECA, emprunts Euratom de recherche et d'investissement, emprunts BEI), de nouveaux emprunts peuvent d'ores et déjà être lancés : « emprunts communautaires », emprunts Euratom de financement des centrales nucléaires de puissance. D'autres ne tarderont guère à voir le jour : emprunts CEE destinés à financer les investissements industriels.

Cette évolution paraît à première vue de nature à favoriser un développement de l'action communautaire. Elle pose toutefois, en ce qui concerne l'avenir des Communautés, des questions auxquelles nous voudrions, dans les lignes qui suivent, tenter d'apporter des éléments de réponse.

La première — et la plus importante — de ces questions est relative à l'autonomie financière future des Communautés, notamment à l'égard des Etats membres.

De façon générale, dans les textes cités, l'extension du pouvoir communautaire d'emprunter ne résulte pas d'une reconnaissance de principe du droit des Communautés de recourir à l'emprunt. Elle consiste plutôt à attribuer, en quelque sorte « au coup par coup », aux Communautés la disposition de nouveaux instruments d'emprunt dont l'objet est strictement déterminé. Cette manière de procéder n'empêche certes pas des élargissements indéfinis, elle diffère néanmoins profondément d'une attribution générale du pouvoir d'emprunter car elle assortit celui-ci de diverses limites. A ce titre elle paraît restreindre notablement l'autonomie financière réelle des Communautés.

En outre, et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, le rôle primordial, confié au Conseil des Communautés dans la mise en œuvre de nouveaux mécanismes d'emprunts semble révéler la réticence qu'éprouvent les Etats membres à accorder aux Communautés les moyens d'une véritable indépendance financière.

5) Sur un terrain plus strictement juridique, les textes récents intervenus en matière d'emprunt soulèvent d'autres difficultés. En premier lieu, le silence gardé par le traité original de la CEE à propos des emprunts et le laconisme du traité Euratom amènent à se demander sur quelle base textuelle sont fondés les nouveaux mécanismes. La même raison pose en second lieu la question de savoir comment est réparti entre les institutions communautaires le pouvoir d'emprunter.

Outre ces questions fondamentales pour l'avenir des Communautés européennes, la nature spécifique des ressources d'emprunt pose des problèmes de nature financière.

A la différence des autres ressources communautaires, de type fiscal ou douanier, qui sont des recettes définitives, les emprunts donnent naissance à des ressources temporaires. Ils assurent à la personne qui les émet une entrée immédiate de fonds mais ils l'engagent en même temps dans une charge future : remboursement du capital et service des intérêts. On peut dès lors s'interroger sur la place qu'occupe ou que doit occuper l'emprunt au sein des ressources communautaires. Devront ensuite être examinées les conditions financières des divers emprunts émis à ce jour ainsi que les modalités de leur garantie.

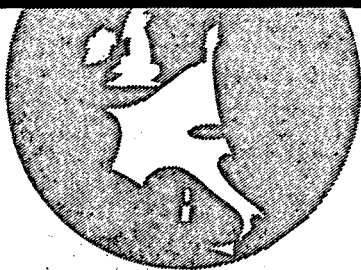
Pour la clarté de l'étude, nous grouperons ces multiples questions dans deux parties : la première étant consacrée aux aspects plus spécifiquement juridiques qui concernent le pouvoir d'emprunter ; la deuxième partie portera sur les aspects financiers de l'émission et de la gestion des emprunts.

(13) V. J. Vergès : « Les finances communautaires en 1975 », R.S.F. 1975-739.

(14) V. « Le Monde » du 7 décembre 1977 et Bull. C.E., 1978, n° 1, point 2.1.1.

(15) JOCE du 25 octobre 1978, n° L 298, p. 9.

(16) JOCE du 6 avril 1977, n° L 88.



I. - Les aspects juridiques : le pouvoir d'emprunter

6) Aujourd'hui les trois Communautés européennes ont recours de manière régulière à l'emprunt. Elles semblent donc disposer du pouvoir d'emprunter. Mais, à la différence des Etats, les Communautés créées par des traités internationaux ne détiennent que des compétences d'attribution. Elles ne possèdent et ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur ont été conférés par les traités originaux ou par les actes ultérieurs complétant ou modifiant les premiers. Ce principe très général s'applique aux ressources communautaires : les ressources auxquelles pourront faire appel les institutions des Communautés sont déterminées par les traités constitutifs ou les actes ultérieurs de même valeur.

Pour pouvoir être exercé, le pouvoir d'emprunter doit avoir été accordé aux Communautés par les actes originaux. Il faudra donc en premier lieu (A) rechercher le fondement juridique du pouvoir d'emprunter, c'est-à-dire déterminer quelles sont les dispositions du droit communautaire primaire qui autorisent les Communautés à recourir à l'emprunt.

Toujours du point de vue juridique, chacun des traités créant les trois Communautés fixe les compétences respectives des institutions. On le sait, cette répartition diffère selon que l'on examine le traité de Paris (CECA) ou les traités de Rome (CEE et Euratom). Dans le premier, la Haute Autorité (aujourd'hui Commission unique) dispose des pouvoirs de décision. Par contre dans les seconds, le rôle prédominant est tenu par le Conseil. On retrouve en matière financière, et notamment dans le cas de l'emprunt, ce principe général de répartition des pouvoirs. Mais, dans le domaine budgétaire et financier, des décisions récentes déjà citées sont intervenues qui ont largement modifié le schéma initial de prise de décision. Il est donc nécessaire de rechercher dans un second point (B) quelles sont aujourd'hui les institutions titulaires du pouvoir d'émettre l'emprunt.

Enfin, le pouvoir d'emprunter reconnu aux Communautés, qu'il figure dans les traités constitutifs ou dans des textes ultérieurs, n'est jamais complet. Il est toujours assorti de limites qui restreignent son champ d'action et empêchent l'emprunt de jouer pleinement son rôle de ressource spécifique des Communautés (C).

A) LE FONDEMENT JURIDIQUE DU POUVOIR D'EMPRUNTER

7) Dès les traités originaux, des différences apparaissent entre les trois Communautés. Tout d'abord les traités CECA et Euratom comportent des dispositions expresses mentionnant l'emprunt comme l'une des ressources des Communautés qu'ils instituent. Ils reconnaissent donc à celles-ci la capacité d'emprunter. Au contraire, le traité CEE ne porte aucune mention expresse de l'emprunt comme ressource communautaire. La question s'est alors posée de savoir si cette Communauté détenait le pouvoir d'émettre des emprunts.

Ensuite, le traité CECA accordant à la Communauté un large pouvoir de recours à l'emprunt, celui-ci fut dès l'origine couramment utilisé. Par contre, la CEE et l'Euratom dotées de compétences réduites en la matière n'utilisèrent pratiquement pas la ressource d'emprunt. Il a donc fallu en 1975 et 1977, lorsque le recours à l'emprunt apparut indispensable, mettre en place par des actes complétant les traités des mécanismes nouveaux d'emprunt.

Ces considérations expliquent que l'on examine successivement la situation des trois Communautés.

1°) La CECA

8) Cette Communauté est expressément habilitée par le traité de Paris qui la fonde à émettre des emprunts. Le chapitre II du titre II, intitulé : « Dispositions financières » est en effet inauguré par l'article 49 qui dispose :

« La Haute Autorité est habilitée à se procurer les Fonds nécessaires à l'exercice de sa mission... en contractant des emprunts ».

Certes la lettre de ce texte paraît conférer à la Haute Autorité, non à la Communauté elle-même, le pouvoir de recourir à l'emprunt. Mais seule la Communauté possède dans l'ordre international la personnalité juridique ; seule elle peut être titulaire de droits ou d'obligations. C'est donc nécessairement en son nom et pour son compte que seront émis les emprunts par la Haute Autorité (17).

On peut expliquer cette rédaction malencontreuse par le fait qu'aux termes du traité, la CECA est représentée dans ses actions par ses institutions, chacune intervenant dans la sphère de ses attributions propres. La lecture correcte de l'article 49 est en conséquence la suivante : la Haute Autorité est habilitée à émettre des emprunts au nom de la

(17) V. J. Vergès : « L'organisation financière des Communautés européennes ». Thèse, Paris, 1967, p. 76.

OECA afin de procurer à celle-ci les Fonds nécessaires à l'exercice de sa mission (18).

Fondement juridique de l'emprunt dans le cadre de la CECA, l'article 49 semble reconnaître à la Haute Autorité une compétence générale pour lancer des emprunts. Aux termes de cette disposition la seule condition imposée au pouvoir d'emprunter consiste dans le fait que les fonds issus de l'emprunt soient destinés à la poursuite de la mission de la Communauté. Encore doit-on faire remarquer que, même en l'absence d'une semblable stipulation expresse, cette restriction jouerait pour toutes les compétences dévolues aux institutions communautaires.

Mais l'article 49 n'est pas la seule disposition du traité de Paris qui évoque les ressources d'emprunt. L'article 51, en particulier, assigne une fonction précise aux ressources issues des emprunts communautaires :

« Les Fonds d'emprunts ne peuvent être utilisés par la Haute Autorité que pour consentir des prêts ».

L'emprunt constitue donc une ressource affectée de la Communauté. Il ne peut couvrir n'importe quelle charge mais, ressource temporaire, il ne saurait financer que des charges de même nature. En conséquence, l'emprunt fut utilisé de manière constante par la CECA pour le financement de sa politique d'aide aux entreprises. Cette affectation des emprunts s'accompagne, en parallèle, d'une affectation des ressources définitives (prélèvement sur la production de charbon et d'acier) à la couverture des autres dépenses de la Communauté : notamment dépenses administratives.

2°) La CEEA (Euratom)

9) Enumérant les recettes de cette Communauté, l'article 172 du traité de Rome mentionne les emprunts. Mais, à la différence du traité de Paris, il n'y a ni dans cet article, ni dans un autre, l'affirmation de principe du pouvoir qu'aurait la Communauté d'émettre les emprunts nécessaires à l'exercice de sa mission. Ce qui suscite des interrogations.

De manière plus précise, l'article 172 se présente comme suit : les deux premiers paragraphes énoncent dans des termes généraux les recettes des budgets de l'Euratom en distinguant le budget de fonctionnement et le budget de recherche et d'investissement. Dans les deux cas l'emprunt n'est pas mentionné. Les recettes indiquées sont les contributions financières des Etats membres, sans préjudice d'autres « recettes » courantes pour le

budget de fonctionnement ou d'autres « ressources » éventuelles pour le budget de recherche et d'investissement. A ce stade, l'emprunt n'apparaît pas comme une ressource normale de la Communauté. Tout au plus pourrait-il être envisagé comme une *ressource éventuelle* du budget de recherche et d'investissement.

En effet, les termes de recette et de ressource n'ont point, du moins en droit français, le même sens. Le terme de *ressource* est habituellement employé pour désigner toute entrée de fonds dans les caisses d'une personne publique que cette entrée de fonds soit définitive (ressource de nature fiscale) ou temporaire (ressource d'emprunt). Au contraire, le terme de *recette* est réservé aux seules entrées définitives de Fonds (19). Cette distinction est-elle appliquée en droit communautaire ? Si cela est, le budget de fonctionnement ne pourrait être alimenté que par des ressources définitives ou recettes ; ce qui excluerait l'emprunt.

Il semble à cet égard que la terminologie financière des Communautés soit moins précise que la terminologie du droit français. Les termes de recettes et de ressources y paraissent synonymes. On peut, à ce propos, citer les règlements financiers des Communautés du 15 décembre 1960 (20) et du 30 juillet 1968 (21) qui font expressément figurer l'emprunt parmi les « recettes » des communautés.

Quoi qu'il en soit de cette discussion, la question doit être réglée par application du paragraphe 4 du même article 172. Cette disposition indique que les emprunts destinés à financer les recherches ou les investissements sont contractés dans les conditions fixées par le Conseil à la majorité qualifiée (22). Elle fonde donc la Communauté à émettre des emprunts dont l'emploi est strictement affecté au financement de travaux de recherche ou d'opérations d'investissement. C'est sur cette base que fut conclu par Euratom le premier contrat d'emprunt en 1959 avec l'Export-Import Bank of Washington. Mais lorsque la Communauté a voulu émettre des emprunts destinés à la couverture d'autres charges, le problème s'est alors posé de savoir sur quel fondement juridique pouvait s'appuyer le pouvoir d'emprunter.

10) Le 29 mars 1977, le Conseil décida d'habiliter la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des cen-

(19) P. M. Gaudemet : « Finances publiques », t. 2, Montchrestien, 1975.

(20) JOCE du 29 décembre 1960.

(21) JOCE L 199 du 10 août 1968.

(22) La pondération des voix entre les Etats membres est fixée par l'article 177, § 5 du traité Euratom.

(18) Une rédaction identique de l'article 51 et des raisons similaires conduisent à une même interprétation de cette disposition.



trales nucléaires de puissance dans les Etats de la Communauté (23). Cette décision mit en place un mécanisme nouveau d'emprunt et de prêt qui n'existait pas dans le traité constitutif. N'étant pas destinés à financer des travaux de recherche ou des investissements au sens de l'article 172 du traité CEEA, les nouveaux emprunts ne pouvaient être fondés sur cette proposition. Pour cette raison le nouveau mécanisme d'emprunt prend comme base juridique les articles 2 et 203 du traité CEEA.

Dans ce sens, l'exposé des motifs de la décision indique que l'article 2 du traité donne mission à la Communauté de faciliter les investissements et d'assurer la réalisation des installations fondamentales nécessaires au développement de l'énergie nucléaire dans la Communauté. Il note ensuite que la mise en place d'un mécanisme d'emprunts et de prêts apparaît nécessaire pour réaliser l'objectif fixé par l'article 2. Le traité ne prévoyant pas ce pouvoir d'action, le Conseil a recours à l'article 203.

Celui-ci stipule : si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets du traité sans que ce dernier ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission prend les dispositions appropriées. C'est donc sur la base de cet article que le Conseil a créé le pouvoir d'emprunter qu'il confère à la Commission (article 1^{er} de la décision).

Le choix de cet article comme base juridique du nouveau mécanisme d'emprunt nous paraît révélateur de l'intention qui anima le Conseil. Celui-ci procède en effet à un accroissement du pouvoir d'emprunter qui profite à la Commission. Mais cette extension est strictement définie : le recours à l'emprunt est limité à l'objet inscrit dans la décision d'habilitation. Certes des élargissements ultérieurs pourront être effectués. Mais ils devront chaque fois faire l'objet d'une nouvelle décision du Conseil prise à l'unanimité, comme l'impose l'article 203 du traité. Il ne s'agit pas de reconnaître à la Communauté un pouvoir général d'emprunter mais seulement de la doter d'un nouvel « instrument d'emprunt ».

Pour la même raison c'est sur un fondement analogue que fut établi le pouvoir d'emprunter de la CEE.

3^o La CEE

11) Le traité qui met en place la Communauté économique européenne présente, par rapport aux deux autres traités constitutifs des Communautés, une différence essentielle en ce qui concerne le

fondement juridique du pouvoir d'emprunter. Aucun article de ce traité ne mentionne l'emprunt comme pouvant être l'une des ressources de la Communauté. Le terme d'emprunt n'est pas utilisé une seule fois dans cet acte : le pouvoir d'emprunter n'est expressément ni accordé ni refusé à la Communauté (24). Ce silence pose la double question de savoir d'une part si la CEE peut recourir à l'emprunt, d'autre part, au cas de réponse affirmative, sur quelle disposition du traité fonder le pouvoir d'emprunter.

Pour répondre à la première question, on pourrait rappeler que la Communauté, aux termes de l'article 210 du traité, a la personnalité juridique et qu'à ce titre elle possède, dans chacun des Etats membres, « la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales » (article 211). Or, cette capacité englobe sans doute le pouvoir d'émettre des emprunts. Mais le caractère très général de cette attribution de compétence à une organisation internationale rend fragile l'argumentation.

On peut alors se fonder sur les articles 200 et 201 du traité qui, sans mentionner les emprunts dans les ressources originaires des Communautés, ne les excluent pas explicitement. L'article 200 dispose en effet : « Les recettes du budget comprennent, sans préjudice d'autres recettes, les contributions financières des Etats membres ». Et l'article 201 ajoute : « ...la Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun ». Si l'on considère que le terme de *recette* n'a pas en droit communautaire le sens restrictif qu'on lui assigne généralement en droit français (25), il est permis d'estimer que l'article 200 réserve le droit pour la Communauté de se procurer des ressources en sus des contributions financières des Etats membres, ressources parmi lesquelles pourrait se situer l'emprunt.

Quant à la signification à donner à l'expression « ressources propres » employée par l'article 201, on sait que la décision du Conseil du 21 avril 1970 (26) qui a mis en œuvre cet article lui a conféré

(24) La seule allusion au pouvoir d'emprunter dans le traité CEE figure à l'article 130 relatif à la Banque Européenne d'Investissements (BEI). Celle-ci disposant de la personnalité juridique, se voit reconnaître en ces termes le pouvoir de recourir à l'emprunt : « La Banque européenne d'investissement a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté ». Cf. *supra* n° 1.

(25) Cf. *supra* n° 9.

(26) Précitée note 5.

(23) Décision n° 77-270, précitée, JOCE L 88 du 6 avril 1977.

un sens restrictif en n'y incluant que des ressources de nature douanière ou fiscale (droits de douane, prélèvements agricoles et part communautaire de TVA). Mais on peut légitimement penser que cette acception restreinte ne s'imposait pas absolument et que pouvaient être rangées sous cette rubrique toutes les ressources des Communautés autres que les contributions versées par les Etats membres. L'article 201 pouvait alors constituer le fondement juridique du pouvoir de la Communauté de recourir à l'emprunt.

Mais il faut bien reconnaître que la procédure organisée par cet article pour la création de nouvelles ressources propres est très lourde à mettre en œuvre. Elle exige, en plus de la décision unanime du Conseil, l'adoption des nouvelles dispositions par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. De ce point de vue le fondement juridique choisi par le Conseil en 1975 permet l'instauration de nouveaux instruments d'emprunts à la suite d'une procédure moins longue car se déroulant dans un cadre strictement communautaire.

12) Malgré les hésitations concernant le fondement juridique du pouvoir d'emprunter de la Communauté, l'existence de ce pouvoir a été consacrée par le règlement du Conseil n° 397-75 du 17 février 1975 (27). L'article 1^{er} de cet acte habilite en effet la Communauté à « procéder à des opérations successives de collecte de fonds, soit directement auprès de pays tiers et d'institutions financières, soit sur les marchés de capitaux, aux fins exclusives de reprêter ces fonds à un ou plusieurs Etats membres éprouvant des difficultés de balance des paiements provoquées par le renchérissement des produits pétroliers ».

Puis, sur proposition de la Commission en date du 31 janvier 1978 (28), le Conseil des Communautés a décidé le 16 octobre 1978 « de mettre en place un mécanisme financier nouveau venant s'ajouter aux mécanismes communautaires existants, en vue d'apporter une contribution additionnelle à l'effort d'investissement dans la Communauté » (29).

(27) Précité, JOCE, 20 février 1975, L 46.

(28) JOCE, 14 février 1978, C 37, p. 7.

(29) Décision précitée, JOCE, 25 octobre 1978, L 298, p. 9.

Or, dans ces deux actes de 1975 et de 1978, les institutions communautaires ont choisi comme fondement juridique des nouveaux mécanismes d'emprunt qu'elles mettaient en place l'article 235 du traité CEE. Cet article, analogue à l'article 203 du traité Euratom (30), autorise le Conseil statuant à l'unanimité à prendre les mesures appropriées lorsqu'une « action de la Communauté, apparaît nécessaire pour réaliser... l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ». Cette disposition qui vise par avance à combler les lacunes du traité autoriserait donc, selon les institutions, la Communauté à emprunter lorsque aucune autre source de financement ne permettrait de couvrir la charge résultant de certaines actions nécessaires à la réalisation du marché commun au sens le plus large. Ceci ressort nettement des visas figurant en tête du règlement du 17 février 1975 : « ...vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 235... ». L'idée est reprise en outre dans le dernier considérant de l'exposé des motifs : « considérant que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet... ».

De manière plus simple mais tout aussi significative, la décision du Conseil du 25 octobre 1978 vise en premier lieu « le traité instituant la CEE, et notamment son article 235 ».

La succession même de ces deux actes illustre l'incidence qu'a sur l'étendue du pouvoir d'emprunter le fondement juridique choisi (31). A la différence de la CECA, la CEE et l'Euratom ne détiennent pas un pouvoir général d'emprunter. Elles sont seulement dotées au jour le jour, au rythme des besoins, des instruments d'emprunt qui leur sont nécessaires pour mener telle ou telle action (32).

Peut-on, dans ces conditions, évoquer l'autonomie financière des Communautés ?

(30) Cf. supra n° 10.

(31) Cf. supra n° 10.

(32) Sur la base du règlement du 17 février 1975, plusieurs emprunts ont été lancés par la CEE qui a mis ainsi en œuvre son pouvoir d'emprunter. Les Fonds recueillis par ce moyen ont permis de financer des prêts communautaires à l'Irlande et à l'Italie. Cf. infra n° 49.



LE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA TURQUIE

*Interview de M. NOËL,
Secrétaire général de la Commission
des Communautés européennes*

*par M. IPEKCI,
Directeur du quotidien turc « Millyiet »*

La Rédaction de la Revue, émue par la nouvelle de l'assassinat de M. IPEKCI, par un terroriste non identifié, peu de jours après la présente interview, s'associe à la condamnation de ce crime affreux et présente à ses collègues du journal Millyiet, ses condoléances émues.

IPEKCI. — *Qu'est-ce que la Turquie représente et signifie pour la Communauté ?*

NOËL. — Beaucoup de choses... d'abord, chacun dans la Communauté et ses Etats membres est conscient de l'importance de la Turquie du point de vue stratégique et du point de vue militaire, de l'importance de la Turquie au sein de l'Alliance Atlantique en raison de sa position géographique et de sa force militaire. Ensuite chacun est conscient du fait que la Turquie représente entre l'Europe et l'Asie, à cheval sur les deux continents, un grand pays démocratique. Il n'y a pas tellement de pays démocratiques lorsque l'on s'avance vers l'Asie, de pays qui ont un régime de démocratie parlementaire analogue aux régions des autres pays d'Europe occidentale. Et puis, il y a tous les liens qui unissent la Turquie à l'Occident du fait de l'histoire en commun, de la communauté de source culturelle à laquelle les uns et les autres se sont alimentés, enfin il y a une grande disponibilité de la part des pays de la Communauté vis-à-vis de la Turquie et un grand désir de garder la Turquie avec soi comme compagnon de route.

I. — *J'ai remarqué que vous avez cité des raisons militaires, stratégiques et géographiques, culturelles, politiques mais pas économiques.*

N. — J'aurais mis en avant une raison économique, vous m'auriez dit que la Communauté trouve dans la Turquie un grand marché, ce qui aurait été une réaction d'égoïsme. La Communauté veut certainement soutenir l'effort turc, le développement économique, d'industrialisation de la Turquie en vue d'aboutir à des échanges équilibrés entre la Turquie et la Communauté. C'est-à-dire le souci de conquérir le marché turc en état d'infériorité n'est pas l'élément décisif de la démarche communautaire. C'est pourquoi tout le système de l'Association a consisté d'abord à ouvrir le plus largement possible le marché de la Communauté à la Turquie sans demander à la Turquie au cours des 15 ans écoulés autre chose que des gestes tout à fait symboliques.

I. — *Pensez-vous que c'est possible pour la Turquie d'avoir des relations économiques bien équilibrées ?*

N. — Bien entendu, quand vous parlez de la situation actuelle de la Turquie et de ses difficultés, l'affaire semble extrêmement complexe ; mais en même temps si vous voyez les précédents autour de nous et ce qui est possible à un pays qui dispose de ressources naturelles considérables et un potentiel humain considérable, ce qu'il est possible de faire en quelques années, en deux décennies, tous les espoirs sont permis. Prenez le cas de l'Espagne : la transformation qu'a connue

l'Espagne au cours des trente dernières années. L'Espagne est maintenant la dixième puissance industrielle du monde. L'Espagne, certes a su tirer parti de son tourisme ; cela lui a valu un apport considérable de devises. Elle a su bénéficier d'un apport sensible aussi de devises du fait des travailleurs espagnols en Europe. Mais elle a bâti une industrie maintenant, une industrie significative dont l'insertion dans la Communauté Européenne posera quelques problèmes également à la Communauté parce qu'elle est hautement concurrentielle.

I. — *Ils ont trouvé des crédits ?*

N. — C'est là je crois la base de l'opération. Il ne s'agit pas de faire une industrialisation tous azimuts, et de vouloir tout avoir dans tous les secteurs et à n'importe quel prix. Même l'Allemagne, avec toute sa puissance, ne cherche pas à avoir une industrie tous azimuts. Au contraire, au cours des trente dernières années, l'industrie allemande a renoncé à des secteurs qui étaient parfois ses secteurs traditionnels : l'optique, la photographie, une partie de l'électronique, pour développer ses secteurs où elle perçait, où elle avait des créneaux significatifs. Le cas de l'Espagne est semblable, et la Turquie a même beaucoup plus d'atouts que l'Espagne au départ.

I. — *Par exemple ?*

N. — Si je prends les deux possibilités qui ont servi de support au décollage espagnol, le tourisme et les travailleurs. Le travailleur turc vaut le travailleur espagnol et est hautement apprécié par tous les pays où il travaille... Les possibilités pour développer le tourisme en Turquie sont certainement plus grandes encore que celles de l'Espagne. Je ne dis pas que les mêmes recettes doivent servir, mais constatons que la Turquie aussi a de grandes possibilités et qu'elle peut avoir des espoirs et des ambitions.

I. — *Si j'ai bien compris, les espoirs que la Turquie peut avoir seront surtout, au moins pour le départ, le tourisme, certaines industries, et puis les travailleurs migrants. Le tourisme n'est pas développé et je reconnais que c'est une faute que l'on ne peut reprocher qu'aux Turcs. Mais dans les autres domaines, avoir une industrie concurrentielle et le potentiel, les possibilités que causent les travailleurs migrants, on a, maintenant en Turquie des expériences avec la Communauté qui limite les exportations et diminue la confiance de la Communauté.*

N. — Permettez-moi... je ne vous ai pas dit que la recette pour la Turquie c'est à l'heure actuelle le tourisme et les travailleurs migrants. J'ai pris l'exemple de l'Espagne en constatant que dans le cas espagnol il y a eu un moment où ces deux éléments,

le tourisme et les travailleurs migrants, ont joué un rôle majeur. En somme la Turquie avait les mêmes cartes. L'Espagne a fait son choix et a assuré son décollage au début des années 50 dans des conditions qui étaient celles de l'Espagne et suivant la politique de son gouvernement. Nous sommes maintenant à la veille des années 80. Les recettes et les méthodes de la Turquie sont celles qu'elle-même choisira et je ne prétends pas du tout qu'elles soient celles de l'Espagne il y a 30 ans.

I. — *Mais je suis d'accord avec vous que la Turquie avait des cartes aussi fortes que celles de l'Espagne peut-être il y a 20 ans, tourisme et les travailleurs migrants et que quand l'Espagne jouait bien ses cartes, la Turquie ne le faisait pas...*

I. — *Pourrais-je vous demander quelle est votre analyse sur l'état actuel de l'économie turque ?*

N. — La situation est caractérisée de façon assez dramatique maintenant par les difficultés de la balance des paiements. Le fait que pendant toute cette année la Turquie a dû chercher désespérément des bouffées d'oxygène pour maintenir un minimum indispensable d'importations tandis qu'elle essayait d'obtenir le rééchelonnement des paiements de sa dette à court terme. Il y a là un besoin immédiat qui conditionne tout le reste... L'absence de capacités d'importations bloque maintenant les industries..., bloque maintenant le bon fonctionnement de toute la machine de production, provoque une sous-utilisation dramatique des capacités, une diminution du volume de production considérable qui risque d'accroître le chômage. C'est le problème incontestablement à régler par priorité, pour lequel la Turquie a besoin du soutien de ses amis et alliés pour remettre en marche la machine financière, pour pouvoir relancer son économie, pour à nouveau accéder dans des conditions normales au marché international des capitaux, pour rentrer dans le circuit de la coopération financière et du développement économique et obtenir que le marché international des capitaux s'intéresse normalement à un pays qui a autant de possibilités et de capacités d'expansion que la Turquie. C'est l'effort prioritaire pour le Gouvernement turc, c'est l'effort pour lequel le Gouvernement demande un concours prioritaire à ses alliés. Il faut espérer qu'il y aura une réponse aussi proche que possible.

I. — *Est-ce que vous pouvez élaborer un peu plus sur le soutien des alliés que vous pensez être indispensable, nécessaire ? Et à ce point là, quelles sont les possibilités ? Quel doit être le soutien, et plus précisément ce que peut faire la Communauté en ce qui concerne ce soutien ?*



N. — Je vous dis tout de suite que la Communauté comme telle n'a pas de compétence en ce qui concerne le soutien à la balance des paiements de la Turquie et la relance de sa capacité de paiement. Ces mesures sont du ressort de chacun des pays qui composent la Communauté, de chacun des pays occidentaux. La Communauté n'a aucun instrument pour mobiliser les capitaux destinés à soutenir la balance des paiements d'un pays tiers. Ce que la Commission pourra faire, c'est d'appeler l'attention de nos neuf pays, sur la gravité de la situation économique et monétaire de la Turquie, sur l'importance politique qu'aurait une action de support à la Turquie à l'heure actuelle, s'agissant d'un pays ami et allié. Ce serait conforme aux règles de l'Association entre la Turquie et la Communauté que la solidarité des Etats membres s'exerce au bénéfice de la Turquie. C'est une attitude de certains côtés, comparable à celle qu'a pu prendre M. Luns lorsqu'il a eu ses entretiens avec le Gouvernement turc. Il a, si j'ai bien compris ses déclarations, fait part de son intention de souligner aux pays de l'OTAN, la gravité de la situation économique turque et l'importance qu'il y avait d'apporter leur soutien à la Turquie, dans l'esprit de solidarité qui est celui de l'Alliance Atlantique. Mais M. Luns et l'OTAN n'ont pas d'instrument de soutien monétaire, pas plus que la Communauté n'a un instrument de soutien monétaire. Un tel soutien dépend de chacun des pays, des pays d'Europe et des pays occidentaux qui peuvent prendre des initiatives et qui peuvent s'assurer le concours du maximum de pays possible pour venir en aide à la Turquie. Ce n'est pas entre les mains de la Communauté comme telle. J'espère qu'il y aura une réponse, mais cette réponse ne sera pas le fait d'une institution, mais le fait d'un groupe de pays.

I. — *Est-ce que ceci impliquerait la création d'un mécanisme qui n'existe pas pour donner ce soutien ?*

N. — En matière de soutien de la balance des paiements on a fait chaque fois des opérations sur mesure. Vous n'avez qu'à voir ce qui a été fait dans le passé lorsqu'il a été nécessaire de venir en aide à plusieurs pays de l'Europe occidentale, au Portugal, à l'Italie, à la Grande-Bretagne, pour citer des pays qui ont connu des difficultés ou qui comme le Portugal en connaissent encore... Chaque fois cela a été un dispositif différent correspondant à la situation du pays. Ce qui est important chaque fois, vous le savez, c'est le rôle du F.M.I., à la fois par l'analyse qu'il fait de la situation de chaque pays, définissant avec le pays intéressé ce que devrait être la politique à suivre, pour justifier l'apport solidaire des pays qui veulent le soutenir. Je sais que cela cause des préoccupations en Turquie, au Gouvernement turc. Les discussions avec le Fonds Monétaire International, quel que soit le pays

en cause, sont toujours des discussions assez difficiles, où le Fonds demande toujours beaucoup tandis que le Gouvernement du pays fait valoir ses propres considérations. Il y a aussi, à un certain moment, une décision politique, puisque ce n'est pas seulement les services du F.M.I. qui décident, mais aussi les gouverneurs du F.M.I., c'est-à-dire les représentants des gouvernements membres. Vous voyez ce qui s'est passé avec le Portugal, l'Italie, la Grande-Bretagne, où chaque fois ces pays ont dû tenir compte de l'avis du F.M.I., mais le F.M.I. a aussi sensiblement modifié ses premières exigences pour tenir compte des préoccupations des Gouvernements de ces pays. Il n'y a pas de raison de penser que les choses se passent différemment pour la Turquie. Je suis convaincu que le Gouvernement turc saura défendre avec vigueur les préoccupations de son pays, et qu'en même temps, il y aura le souci de trouver un accord raisonnable avec le Fonds.

I. — *Maintenant, vous parlez des initiatives de M. Luns, peut-être vous reprendrez les mêmes lignes dans votre rapport, mais cela prendrait du temps pour les Etats membres de prendre une décision et j'ai peur que cela sera trop tard avec le temps, le besoin s'accroît, et déjà, c'est un besoin qui passe un peu les limites des Etats qui peuvent offrir à la Turquie un soutien, et, si on perd encore du temps, le besoin augmenterait et c'est un cercle vicieux peut-être...*

N. — Le Gouvernement turc, les ministres turcs et le Premier Ministre soulignent avec beaucoup de force cet élément d'urgence que vous venez de rappeler, j'en suis conscient et c'est un des messages que j'emporte avec moi pour le remettre à la Commission et au Président Jenkins, en soulignant auprès d'eux, que, s'ils veulent agir, ce que je crois, cette action doit être aussi rapide que possible. J'ai eu l'impression en lisant les déclarations de M. Luns, qu'il avait aussi le même sentiment d'urgence. Une série de mesures d'ensemble commence à se conjuguer : les travaux de la nouvelle mission du F.M.I., très prochaine, les prochaines réunions internationales durant le mois de décembre, les travaux sur le rééchelonnement de la dette sont maintenant très avancés, notamment avec les principales banques. C'est-à-dire s'il y a volonté politique de la part des pays qui ont le plus de moyens pour apporter leur contribution à la Turquie, s'il y a la volonté politique de le faire, les différentes conditions vont être, dans les prochaines semaines, à peu près réunies. Ce que sera leur décision, je ne peux pas le dire. La restructuration de la dette par exemple est un élément important de l'action à mener, car le programme ne pourrait pas être établi en quelques semaines... Il s'agit d'une des restructurations les plus importantes qui se soient présen-

tées sur le marché international des capitaux depuis des années. Le préparer a entraîné un énorme effort, et n'a été possible que grâce à la compétence du Ministre des Finances et de son administration. De même la sensibilisation de l'opinion internationale ne se fait non plus du jour au lendemain. Un approfondissement des discussions avec le F.M.I. est encore nécessaire. Maintenant les conditions techniques d'une action seront prochainement remplies. Il y a la décision politique à prendre. Si elle est prise, les choses peuvent aller assez vite.

I. — *Donc il y a des ressources financières qui sont déjà disponibles ou qui peuvent être utilisées juste après la décision politique...*

N. — Vous savez ce qui se passe avec le F.M.I. ; le F.M.I. une fois l'accord intervenu avec le Gouvernement débloque une tranche de ses crédits. Ce sont des sommes relativement modestes, mais cela signifie le « feu vert » d'autres crédits. Si alors un pays, un grand pays est prêt à prendre la décision politique de donner à la Turquie un crédit significatif pour soutenir sa balance des paiements, c'est une décision qui peut intervenir très vite. La procédure du Fonds est très longue, mais une fois que cette procédure a abouti, qu'un feu vert a été donné par les autorités monétaires internationales, qu'il y a une volonté politique de la part d'un certain nombre de pays, leurs décisions peuvent intervenir rapidement.

I. — *Il n'y a pas de limitations budgétaires...*

N. — Ces facilités financières pour le soutien de la balance des paiements sont plutôt le fait des banques centrales. C'est différent des crédits d'investissements, ou des crédits à conditions spéciales qui souvent nécessitent des procédures plus longues.

I. — *Donc, vous voyez une possibilité pour les mois prochains ?*

N. — S'il y a une volonté politique dans les pays qui ont la décision en main. Ce que peuvent faire les organismes européens ou internationaux, c'est de leur dire, oui, c'est très important, c'est nécessaire, c'est politiquement indispensable. Prenez vos responsabilités. Si cette volonté existe le mouvement peut être rapide, d'autant plus qu'à peu près tous les préliminaires techniques sont réunis, ou sont proches d'être réunis. La décision politique ne sera pas celle de la Communauté, pas plus qu'elle ne sera celle du Conseil Atlantique, elle sera celle d'un certain nombre de pays qui sont en mesure de faire quelque chose.

I. — *Est-ce que vous pensez à coordonner vos efforts avec ceux de M. Luns ?*

N. — Je ne peux pas préjuger de ce qui pourra être fait à Bruxelles. Une concertation n'est pas une grande signification, d'abord parce que l'OTAN se place sur un terrain qui est militaire plutôt qu'économique, tandis que la Communauté n'a aucun rôle militaire. Il y a des membres de la Communauté qui ne sont pas dans l'OTAN, il y a des pays de l'OTAN qui ne sont pas dans la Communauté, comme vous le savez ; je ne vois pas bien ce que serait la signification d'une concertation.

I. — *Une consultation peut-être ?*

N. — Je ne sais pas. Il faut constater, et je prends simplement ce qu'a publiquement déclaré M. Luns, que sa préoccupation est voisine de celle qu'avait je pense la Commission européenne au vu des mêmes informations qui ont été données au Secrétaire Général de l'OTAN. Il peut y avoir convergence de démarches distinctes. Par contre je ne vois pas le besoin d'une concertation, qui serait même surprenante, vu la nature très différente des deux organisations.

I. — *Je dirais seulement l'Allemagne fédérale et j'ai eu l'impression que le gouvernement fédéral prend des initiatives en ce qui concerne le soutien à la Turquie. Est-ce que vous êtes au courant de ces initiatives ?*

N. — Non, pas directement. Et nous n'avons normalement pas à être au courant, parce que ce sont des initiatives qui relèvent vraiment de chaque gouvernement. L'Allemagne a toujours eu une politique extrêmement positive à l'égard de la Turquie. Je sais qu'il y a eu des conversations très poussées entre le gouvernement turc et le gouvernement allemand au cours du tout proche passé, et je serais très heureux s'il en résultait des conséquences positives. Cela ne me surprendrait pas, connaissant l'attitude de principe de l'Allemagne à l'égard de la Turquie.

I. — *La Turquie a officiellement présenté ses propositions il y a un mois à la Communauté, à Bruxelles. Je crois que c'était la raison principale de votre visite maintenant. Vous avez pu discuter ces propositions avec des techniciens, des ministres, même avec le Premier Ministre. Qu'est-ce que vous pensez de ces propositions ?*

N. — Que le Gouvernement turc ait présenté ces propositions en trois volets, n'est pas surprenant. Il y a une indéniable logique interne dans le schéma présenté par le Gouvernement turc. Ce que j'ai eu l'occasion de dire aux autorités turques à Ankara, c'est que tout en reconnaissant les liens qui existaient entre chacune de ces propositions, il fallait voir aussi le contenu de chacune des propositions et dans chaque cas voir ce qui était possible, ce qui correspondait aux compétences de la Communauté,



ce qui relevait, au contraire, d'autres compétences et dès lors la suite qui pouvait être donnée à chaque groupe de propositions. Donc il ne s'agissait pas de considérer ces propositions comme un ensemble « à prendre ou à laisser », mais de les considérer comme un ensemble de parties liées les unes aux autres et sur chacune desquelles la Communauté devrait montrer sa volonté d'aller aussi loin qu'il lui était possible. C'était le premier point de nos entretiens.

Quant au fond, ces propositions contiennent d'abord des mesures de suspension des dispositions de l'Association en matière de réductions de droits de douane, d'élargissement des contingents, de rapprochement vers le tarif douanier commun. Nous sommes tout à fait conscients des difficultés économiques et monétaires de la Turquie. A partir du moment où le Gouvernement turc pense que cette suspension peut l'aider de façon significative, à faire face à ces difficultés, la Communauté doit répondre qu'elle est prête à l'aider.

Et je n'ai pas de doute à cet égard, après les premières consultations entre la Commission et les Etats membres. Il y aura du côté de la Communauté, une grande bonne volonté, et une réponse favorable, avec peut-être la mise au point de quelques modalités ; mes conversations d'Ankara m'ont montré qu'il n'y aurait pas de grands problèmes.

Je parle tout de suite du volet financier. Les discussions m'ont permis de faire comprendre à mes interlocuteurs qu'il y avait des domaines où la Communauté pourrait faire quelque chose, d'autres domaines qui n'étaient pas de sa compétence, comme tout ce qui relève de l'aide à la balance des paiements. Nous pouvons marquer une préoccupation de politique générale, et souligner auprès d'autres, auprès de ceux qui ont la responsabilité de la décision, l'importance politique d'une action, mais nous n'avons pas eu en mains l'instrument nécessaire.

I. — *Mais en principe, est-ce que vous pensez que la demande d'aide financière est exagérée ?*

N. — Si vous prenez les chiffres qui sont dans le 4^e Plan, les besoins, en capitaux extérieurs de la Turquie pendant 5 ans sont de 15 milliards de dollars en chiffres ronds. Comparé aux dimensions de la Turquie, à ses potentialités, aux développements qui sont envisageables, que la Turquie en 5 ans puisse bénéficier sous toutes les formes d'un apport des crédits extérieurs de l'ordre de 15 milliards de dollars, ce n'est pas une perspective extraordinaire. C'est un ordre de grandeur tout à fait imaginable. Comment peuvent être réunis ces 15 milliards de dollars, ou la partie de ces milliards de dollars, qui viendront de l'Europe occidentale ? En faisant appel à des moyens extrêmement différents, dont certains peuvent être programmés à

l'avance avec assez de précision, comme ce qui relève de l'aide publique aux investissements ; d'autres moyens peuvent être l'objet de décisions politiques à court terme et plus rarement à moyen terme, ce sont des mesures d'aide à la balance des paiements qui relèvent des banques centrales et de chaque gouvernement ; d'autres enfin dépendent tout à fait de la décision propre des banques commerciales ou des opérateurs économiques du secteur privé, ce sont les crédits commerciaux, les investissements directs. Certaines de ces choses peuvent être préfixées. Pour d'autres, c'est la participation pleine de la Turquie au système financier international qui permettra de réaliser les conditions nécessaires pour obtenir ces crédits ; le fait qu'un certain nombre d'aides publiques soient accordées, même si ces aides publiques ne sont pas les plus importantes et ne représentent qu'une fraction très limitée du flux de capitaux vers un pays, revêt toujours une grande importance politique et psychologique. Une aide publique significative, quelle qu'en soit la forme, c'est un peu un « feu vert », un encouragement aux investisseurs privés, du secteur bancaire privé, avec une sorte de garantie morale. Ce que peut faire la Communauté comme telle, en raison de ses instruments, c'est ce qu'on appelle l'aide publique aux projets d'investissements, ce qui est une chose, bien précise, raisonnablement limitée. La Communauté a déjà bien travaillé en Turquie dans ce domaine, par le canal de la Banque Européenne d'Investissements, et elle va pouvoir mobiliser dans les prochaines semaines, dès après le vote de l'Assemblée nationale turque, les crédits qui sont inscrits dans le 3^e Protocole financier.

400 millions de dollars en chiffres ronds, dont la plus grande partie est à des conditions extrêmement favorables et qui bénéficient d'une longue période de grâce.

En outre, la Commission va certainement recommander au Conseil de commencer dès l'année prochaine les travaux préparatoires pour le 4^e Protocole financier, de manière à ce que celui-ci prenne immédiatement le relais du 3^e Protocole qui, vu les délais de ratification, doit avoir une durée de validité d'une trentaine de mois environ. C'est l'orientation de la Commission Européenne que le volume de ce 4^e Protocole financier soit plus important de manière significative que celui du 3^e Protocole financier. Ceci...

I. — *On parle de 800 millions de dollars...*

N. — Je veux dire que pendant toutes ces conversations à Ankara, je n'ai cité aucun chiffre ni auprès des ministres, du Premier Ministre, ni a fortiori auprès de vos collègues ; mais j'ai été extrêmement intéressé de lire les indications données par la

presse turque. On apprend toujours beaucoup en lisant la presse, et je suis un lecteur assidu de la presse.

I. — *...tandis que la Turquie attendait une aide financière pour le Plan quinquennal, d'environ 7 milliards dont 4,4 devaient venir des sources de la Communauté.*

N. — Si vous prenez les documents mêmes que nous a soumis le Gouvernement turc et qui sont d'ailleurs, je crois, publics, dans ces chiffres qui sont ventilés, il y a des « crédits projets », comme on dit, il y a des « crédits programmes », c'est-à-dire des aides à la balance des paiements, il y a une très grande masse de crédits de banques commerciales et d'investissement prévus. Les crédits-projets, en ce qui concerne la Communauté, on peut voir ce qu'il est possible de faire, et cela se traduira par ces démarches et représentations que je vous ai indiquées. Des crédits publics peuvent également être donnés par les Etats membres. C'est à eux d'apprécier. Cela peut couvrir des crédits de soutien à la balance des paiements par les Etats membres et les banques centrales. Nous en avons parlé, mais il n'y a pas un lieu où l'on puisse décider collectivement ce qui va se passer. Ensuite, les crédits qui résulteront de l'apport des banques commerciales, ou a fortiori, des investisseurs privés ; cela va résulter de l'action du Gouvernement, des opérateurs économiques turcs sur le marché des capitaux, après l'assainissement de la situation économique et financière présente. La prévision du Plan que cela fasse à peu près 4 milliards en 5 ans, c'est une prévision très respectable, mais on ne peut pas transformer cette prévision du Plan en une sorte d'accord que l'on n'a qu'à signer...

Il faut faire appel à toutes sortes de sources, et c'est avec chacune de ces sources qu'il faut discuter pour aboutir aux résultats souhaités...

I. — *Oui. Ce que je voulais vous demander, ce n'était pas sur le mécanisme mais sur le fait que ces chiffres ont, en Turquie même, été interprétés comme étant des propositions inacceptables...*

N. — C'était une interprétation. Je reconnais que c'est compliqué à expliquer. Si l'on demande à la Communauté, signez-là, vous vous engagez à fournir 4 milliards de dollars en crédits bancaires, commerciaux, en crédits des banques centrales, en crédits publics, etc., je peux dire que ce n'est pas possible, parce que nous n'avons pas la capacité de signer pour la Dresdner Bank ou pour Barclays ou pour la Banque de Paris et des Pays-Bas, parce que nous n'avons pas la capacité de signer pour l'Allemagne fédérale ou pour les Pays-Bas. Ce qui est notre tranche dans ce secteur, c'est ce qu'il est

possible de faire par la Banque Européenne d'Investissements. Là-dessus, nous pouvons discuter, essayer de faire vraiment l'effort maximal.

I. — *Je pense qu'il y a d'autres volets...*

N. — Il y a le troisième volet. J'ai parlé du volet financier parce que c'est celui au sujet duquel se sont présentées le plus d'interprétations mauvaises. Le troisième volet comporte trois secteurs : mesures sociales, mesures agricoles, mesures industrielles, c'est-à-dire les textiles. Ce sont des choses connues, qui font partie des relations courantes entre la Communauté et la Turquie. En matière sociale, nous sommes dans une situation un peu difficile. Les premières mesures en vue de développement progressif de la libre circulation, ont été convenues avec le Gouvernement turc à la fin de 1976... pour une première étape de 4 ans, qui se termine donc à la fin 1980. Nous souhaitons nous en tenir au calendrier qui a été explicitement convenu il y a deux ans avec le Gouvernement turc...

I. — *Mais je crois que le Gouvernement veut un changement et ce changement est me paraît-il un peu logique puisque qu'il demande d'avoir le même droit que les pays tiers en ce qui concerne le mouvement libre de la main-d'œuvre...*

N. — Les dispositions actuelles, qui ont été convenues en novembre 1976, et non sans quelque mal, vont certainement plus loin, que ce qui est accordé à n'importe quel pays tiers puisqu'elle vise à donner aux travailleurs turcs, situés dans la Communauté et aux travailleurs venant de Turquie, lorsqu'il y a possibilité d'immigration, une priorité sur tous les autres. Le système pour dire les choses en termes rapides est qu'il y a une première priorité quand il y a des emplois disponibles, pour les travailleurs du pays ou de la Communauté, et ensuite la deuxième priorité est pour les travailleurs turcs. Les autres travailleurs, venant des pays tiers, viennent après.

I. — *D'après ce que je sais, le Gouvernement pense que cette priorité n'est toujours pas appliquée...*

N. — Là, s'il y a des cas spécifiques, où la « deuxième priorité » ne serait pas appliquée, la Commission est toute prête à les étudier et à intervenir auprès des Etats membres pour que les engagements pris soient respectés...

I. — *On vous a encore parlé de ça à propos de vos entretiens à Ankara, cette fois-ci ?*

N. — On ne m'a pas cité de cas spécifiques. En plus, je ne prétends pas être un expert sur ces problèmes qui sont très délicats, et citer pendant cette visite des cas spécifiques n'aurait pas été



approprié. Mais s'il y a des cas spécifiques où il apparaît que la deuxième priorité n'a pas joué, ou ne joue pas, si des dispositions internes apparaissent contestables, c'est le rôle de la Commission de veiller à ce que les règles convenues soient appliquées. Nous sommes prêts à le faire.

Quant aux autres demandes sociales présentées dans le mémorandum turc, ce sont généralement des mesures qui relèvent de la compétence de chaque Etat membre et non pas de la Communauté. Par exemple, les modalités de transfert des cotisations pour la retraite vieillesse, le transfert des allocations familiales, la compétence appartient aux Etats membres et ceux-ci n'ont jamais voulu que ce soit traité par la Communauté. Dans certains cas — en matière de transfert d'allocations familiales, par exemple — on n'a même pas réussi jusqu'à présent à établir un régime unique entre les Etats membres eux-mêmes. Ce que la Commission peut faire, c'est appeler l'attention des Etats membres sur l'importance que le Gouvernement turc attache à ces mesures, et dans certains cas adresser des recommandations aux Etats membres. Nous n'avons pas de moyens d'action propres dans ce domaine.

I. — Vous n'avez pas des sanctions ?...

N. — Lorsqu'il y a un accord précis, comme dans le cas de la décision de 1976, si cet accord n'est pas exécuté, on peut engager une procédure d'infraction et donc mettre l'Etat en mesure ou en demeure d'exécuter ses obligations. Mais pour les autres points, comme le développement des facilités d'enseignement de la langue turque pour les enfants des travailleurs migrants, pour citer un autre exemple, ce sont des affaires qui relèvent de chaque pays hôte et qui ne sont jamais traitées au niveau de la Communauté. La Commission a déjà adressé des recommandations sur l'enseignement des langues, mais la décision reste à chaque pays, suivant ses normes propres. Le volet social a toujours été difficile parce que le Gouvernement turc, et c'est légitime, en est très préoccupé tandis que les pouvoirs communautaires sont très limités.

En matière agricole, la préoccupation turque est bien connue, ce qui est donné à un autre pays non associé doit, au minimum, être donné à la Turquie. Ce sont des affaires qui ont très peu d'impact économique, mais qui, je le reconnais, suscitent beaucoup de soucis politiques en Turquie. J'ai pu dire aux ministres turcs que la Commission était prête à réexaminer l'ensemble du dossier et à faire de nouvelles propositions au Conseil dans le rapport qu'elle va lui soumettre sur la suite à donner aux demandes turques, dans les prochaines semaines. Nous ne pouvons pas naturellement préjuger ce que pourra être la décision finale du Conseil, mais la Commission entend relancer le débat.

I. — Est-ce que vous reconnaissez en principe qu'il y a des injustices ?

N. — L'impact économique de ces mesures est infime. On prétend que c'est une injustice, c'est un bien grand mot. Cela étant, je constate que le Gouvernement turc y attache une très grande importance, donc il faut faire quelque chose. La demande en elle-même n'est pas du tout déraisonnable. S'il n'y avait pas actuellement l'extrême sensibilité de tout le dossier agricole méditerranéen dans la Communauté, on aurait certainement pu progresser beaucoup plus. La Commission est prête à aller de l'avant dans ce domaine, et indépendamment de toute question de principe, pour rencontrer le plus largement possible les soucis de la Turquie associée.

Le dernier dossier est l'affaire bien connue des exportations de textiles. La Communauté accorde le libre accès à toutes les exportations industrielles turques ; et, après une certaine période de transition, elle l'a accordé également pour les exportations de produits textiles et cela reste la situation. Ce que nous souhaitons c'est établir avec le Gouvernement turc, ou d'une manière agréée par lui, une sorte de programmation du développement de ses exportations. L'accroissement des exportations de textiles vers la Communauté au cours des dernières années a créé une situation très difficile dans l'industrie textile de la Communauté qui actuellement doit être restructurée, avec la fermeture d'un grand nombre de capacités de production, d'où des problèmes sociaux de chômage, — pour être ramené à une industrie sans doute plus modeste, où on ne gardera que ce qui est compétitif. Cette opération de restructuration, nous voulons la faire en 4 ans. Cela a commencé à la fin de 1977 et cela sera terminé à la fin de 1981. Et nous avons demandé à tous nos partenaires commerciaux, et aussi à nos partenaires associés de comprendre cette situation et de prévoir une programmation de leurs exportations pendant cette période, pour permettre une restructuration sans à-coup. Cette programmation se traduit par une croissance régulière des exportations vers la Communauté. Pour 1978, nous avons eu des contacts officiels avec les milieux industriels turcs ; et mis à part un problème au mois de septembre dernier, ce qui sera exporté par la Turquie à la Communauté pendant l'année 1978, sera sans doute inférieur aux prévisions qui avaient été faites. Nous croyons que l'on peut assurer pendant les 3 années qui restent de ce plan, une progression réelle des exportations turques vers la Communauté et une certaine diversification de ces exportations, en tenant compte des capacités objectives d'exportation de la Turquie vers la Communauté, et donc en ne provoquant aucun dommage économique pour la Turquie. Le Gouvernement turc est évidemment très préoccupé par cette affaire, et il a un certain

nombre d'objections d'ordre politique ou de principe qui sont très respectables et que nous pouvons comprendre. J'espère que l'on arrivera à trouver d'une façon ou d'une autre un *modus vivendi* qui permette aux choses de fonctionner d'une manière fluide, sans léser les uns ni les autres.

I. — *Peut-être que l'on pense que la Turquie exagère en ce qui concerne ce problème des exportations de textiles, mais l'interprétation, ici, c'est que, c'est un incident symbolique qui prouve que la Turquie n'aura pas de chance à faire la concurrence avec la Communauté. Puisque c'était le premier produit industriel pour lequel la Turquie pouvait entrer en concurrence, et maintenant, on le bloque.*

N. — Nous n'avons pas le même sentiment. Mais je reconnais que les points de vue sont nécessairement différents. En quelques années, la Turquie est devenue le premier exportateur vers la Communauté pour certaines catégories de textiles parce qu'elle a bénéficié sur le marché de la Communauté de conditions qui étaient plus favorables que tous les autres exportateurs. C'est le résultat de l'association. Par exemple, pour les fils de coton, la Turquie fournit à la Communauté près de 40 % du total de ses importations. C'est un changement considérable par rapport à ce qu'était la situation dans les années 60. On a donné sa pleine chance à la Turquie sur le marché de la Communauté, et, même s'il y a eu un petit coup d'arrêt sur le marché britannique qui est maintenant très sensible du point de vue social, rien n'a été fait en ce qui concerne la Communauté dans son ensemble. Les exportations turques de textiles vers la Communauté ont continué à se développer et continuent à se développer sans obstacles. Nous serons, vraisemblablement, à la fin de l'année, au-dessous des prévisions qui avaient été faites, sans qu'il y ait eu aucune mesure coercitive. Je crois que l'on peut ainsi avoir des prévisions, un programme d'exportations pour les quelques années qui viennent ; et après 1981 tout sera libre à nouveau, ce qui donne à la Turquie toutes ses chances. Comme la Turquie est un pays associé, la Communauté tiendra particulièrement compte de cette situation en élaborant de telles prévisions. Cela n'est dû, je l'ajoute, qu'à une situation très particulière, exceptionnelle, du secteur textile. Depuis le début de la décennie, près de 800 000 travailleurs du textile ont dû quitter leur emploi dans la Communauté. Ce n'est pas une chose très fréquente. Le seul secteur comparable est celui du secteur de l'acier. La Communauté a dû aussi prendre des mesures exceptionnelles. Il n'est pas envisageable que la Communauté multiplie de telles mesures dans d'autres secteurs. Ce n'est pas du tout sa politique. C'est exactement l'opposé de sa politique.

I. — *Je pense personnellement que la Communauté a ses réalités qui permettent certaines choses et qui n'en permettent pas d'autres. La même chose existe de la part de la Turquie. La Turquie a ses propres réalités. Est-ce que vous pensez que ces deux réalités peuvent permettre un mariage, si je peux utiliser le mot éventuellement ?*

N. — Je ne vois aucune contradiction entre les réalités communautaires et turques. Et si l'Association représente des fiançailles, je crois que ces fiançailles peuvent être prometteuses. L'un des éléments de ces fiançailles, nous n'avons pas eu le temps d'en parler, mais il est très important, pourrait être le développement d'une coopération économique entre la Turquie et la Communauté qui associe d'une manière plus étroite, les opérateurs économiques de la Turquie et ceux de la Communauté, enrichissant ainsi en profondeur l'Association. L'idée a été évoquée, dans nos entretiens d'Ankara, d'un Fonds spécial qui pourrait éventuellement, suivant des modalités différentes du Protocole financier, apporter une contribution à ces actions de coopération. C'est une idée intéressante qui est encore au début mais que nous allons essayer d'approfondir, pour voir s'il y a là une possibilité de propositions de la Commission au Conseil. C'est vous dire que nous sommes plein d'optimisme pour donner, malgré les difficultés actuelles, un contenu plus riche à l'Association, et pour rendre les fiançailles aussi intimes que possible.

I. — *M. Ecevit a récemment fait un discours où il a parlé des difficultés économiques dont la Turquie sent la pression de jour en jour. Il a dit que la Turquie a été coincée contre le mur et que si les Européens, les pays européens n'aidaient pas la Turquie à résoudre ses problèmes économiques, la Turquie serait obligée d'aller vers d'autres options. Ce discours a été interprété par certains comme un chantage et un bluff. Est-ce que vous êtes d'accord avec cette interprétation ?*

N. — C'est très difficile pour moi de me prononcer sur une déclaration publique du Premier Ministre de la Turquie, et ce n'est pas mon rôle. Je ne peux pas apprécier tous les éléments dont lui-même dispose. Je voudrais plutôt dire qu'à mon avis, il est non seulement souhaitable mais probable que la solidarité des pays européens et occidentaux se manifesterait vis-à-vis de la Turquie. Nous nous trouverons ainsi dans une situation normale où la Turquie amie et alliée sera soutenue par ses amis et alliés, qui tous ensemble, l'aideront à franchir cette phase difficile. C'est l'espoir que je forme et c'est la conviction personnelle que je voudrais exprimer.

LE PARLEMENT EUROPÉEN : MYTHES ET RÉALITÉS

(Deuxième partie) (*)

J. L. BURBAN

*Administrateur principal au Parlement européen,
Chargé de cours à la Faculté de Droit de Metz*

II. - L'élection au suffrage universel

L'idée d'élire un Parlement européen au suffrage universel est antérieure à la création des Communautés européennes, bien que ces dernières aient été retenues comme cadre de cette élection pour juin 1979. En effet, c'est dès 1948, au célèbre Congrès de La Haye, réuni sous la présidence de Churchill, que fut faite la proposition de procéder à l'élection d'un Parlement européen comme acte premier de la construction européenne. Pourquoi commencer par élire un Parlement et non par désigner un exécutif ? Tout d'abord parce que la démocratie parlementaire en tant que système politique sortit victorieusement de la Seconde Guerre mondiale, qui voyait l'effondrement des régimes dictatoriaux. Mais aussi parce que planait dans l'esprit des Européens de cette époque l'exemple des multiples assemblées constituantes qui depuis le 18^e siècle, et depuis notamment la Constituante de 1789, ont fait l'unité interne des grandes nations européennes. De même, on pensait qu'une assemblée constituante européenne ferait l'unité de l'Europe, et ce n'est donc pas un hasard si la proposition d'élire un Parlement européen doté de pouvoirs constitutants est faite par deux Français : Paul Reynaud et Edouard Bonnefous.

Ce n'est pas non plus un hasard si, à la même époque, le Général de Gaulle répète inlassablement dans ses conférences de presse et ses discours que les « institutions de l'Europe doivent naître des Européens, c'est-à-dire d'une manifestation démocratique, par un suffrage universel, des citoyens de l'Europe » (27). Mais la proposition, après avoir été longuement discutée dans les Commissions du Congrès, fut finalement repoussée en séance plénière, pour des raisons éminemment politiques, que nous examinerons plus loin. Pourtant, si à l'aube de la construction européenne, l'idée d'une assemblée échoue, elle ne quittera plus jamais les esprits. A chaque fois que par la suite une organisation européenne sera créée, que cette organisation soit consacrée à la défense, aux Droits de l'Homme, au charbon et à l'acier, au Marché commun, à l'Europe de l'énergie atomique, etc., l'idée d'élire un Parlement européen au suffrage universel ressurgira et s'imposera aux négociateurs de ces traités. Il faut dire que des mouvements européens très actifs (Union des Fédéralistes Européens, Conseil des Communes d'Europe, etc.), qui traduisent l'im-

(*) La première partie de cet article a été publiée dans le n° 223 de la Revue (janvier 1979).

(27) Conférence de presse au Palais d'Orsay, 14 novembre 1949.

mense aspiration de réconciliation européenne après l'holocauste de la Seconde Guerre mondiale, seront là pour rafraîchir la mémoire des négociateurs de tous les traités européens si ceux-ci avaient été tentés d'oublier l'élection d'une assemblée européenne.

C'est ainsi qu'on trouve, dès 1952, dans les traités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, une disposition qui autorise les six Etats membres à faire désigner par le suffrage universel leur délégation parlementaire à l'assemblée commune de la CECA. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe, avec une vingtaine d'Etats membres, se met lui aussi à examiner la possibilité de faire élire les membres de l'Assemblée consultative au suffrage universel. C'est ainsi que, à nouveau en 1957, lorsque deux nouvelles Communautés européennes sont créées (CEE et Euratom), on retrouve une disposition dans les deux traités qui prévoit l'élection de l'Assemblée de ces Communautés au suffrage universel. Ce souci de parlementarisation des organisations européennes ira même si loin que l'Organisation atlantique elle-même ressentira le besoin de se doter d'une Assemblée parlementaire, non prévue à l'origine dans le Traité de Washington !

Cependant, ce sont les Communautés européennes qui envisagent le plus sérieusement l'élection d'un Parlement de l'Europe. Il faut dire que ce sont les plus intégrées de toutes les organisations européennes. L'article 138 CEE établit la procédure à suivre avec un certain luxe de détails : l'Assemblée européenne est chargée d'élaborer des projets en vue de son élection directe, projets qui sont ensuite soumis au Conseil des Ministres de la Communauté au vu d'adoption. Le Conseil des ministres doit se prononcer à l'unanimité sur ces projets, puis les faire ratifier par les neuf Parlements nationaux. Enfin, le traité de Rome précise que l'élection doit avoir lieu selon une « procédure uniforme » ce qui avait été généralement interprété comme signifiant système électoral uniforme.

La nouvelle Assemblée européenne, commune aux trois Communautés, se réunit donc pour la première fois en mars 1958. Sans plus tarder, elle décide de mettre en œuvre l'article 138 et d'élaborer un projet de convention portant élection directe de l'Assemblée. Le projet fait l'objet d'une minutieuse préparation au sein d'un groupe de travail, présidé par l'orfèvre en matière d'élections européennes (28), de sorte qu'il peut être adopté en 2 jours, en mai 1960, et aussitôt transmis au Conseil. Il dormira

15 ans dans les tiroirs du Conseil, se heurtant à l'opposition systématique de la France de Charles de Gaulle, puis celle de Georges Pompidou. Fin 1973, le Parlement européen constate que son projet de 1960 a vieilli et décide de présenter un second projet. Or, entretemps, l'opposition française se transforme en approbation avec l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing, de sorte que, au sommet de Paris de décembre 1974, les Neuf se mettent d'accord pour débloquent le dossier.

Ils demandent au Parlement européen de leur présenter un nouveau projet. Or, comme le Parlement européen préparait un nouveau projet depuis fin 1973, c'est dès le 15 janvier 1975, un mois après le sommet de Paris, que le Parlement est en mesure de répondre à l'invitation du Conseil. Le projet, qui porte le nom de son rapporteur, M. Patijn, va alors connaître de nombreuses péripéties, car chaque modalité est âprement discutée. Il faudra d'interminables « marathons », au cours desquels M. Gaston Thorn, Premier ministre luxembourgeois et président du Conseil pendant le premier semestre 1976, ira jusqu'à « cloîtrer » ses collègues au château de Senningen, dans la forêt luxembourgeoise, pendant des week-ends entiers. Jusqu'au dernier moment, on craignait l'incident qui retarderait encore une fois la signature. Celle-ci, après avoir été rapportée de juillet à septembre, intervint effectivement et solennellement à Bruxelles, le 20 septembre 1976.

Le bref historique que nous venons de tracer ne se propose pas d'être exhaustif, mais il était nécessaire avant d'examiner les éléments essentiels de ce que nous appellerons la « dialectique des élections européennes ».

Tout d'abord, l'idée d'élire un Parlement européen au suffrage universel a mûri lentement dans les partis politiques, et notamment les partis politiques français, ainsi que chez les théoriciens, qui ont d'ailleurs vu dans les élections européennes l'occasion de reposer le lancinant problème du parlementarisme dans les sociétés post-industrielles.

Ensuite, la nature « internationale » de l'élection d'un Parlement européen au suffrage direct a multiplié les obstacles de tous ordres, politiques, juridiques et techniques, que la science politique, qui a jusqu'à nos jours épousé les cadres nationaux, a bien du mal à résoudre : comment, par exemple, créer un système électoral commun à neuf pays qui présentent la particularité de couvrir presque toute la palette des systèmes électoraux connus, du simple et brutal système uninominal à un tour britannique au système honnête mais sophistiqué du « single transferable vote » irlandais en passant par le « moderne » système mixte allemand ? Ou bien encore, comment créer un statut du parlemen-

(28) Fernand DEHOUSSE (1906-1976), homme politique et universitaire belge (socialiste), président de l'Assemblée du Conseil de l'Europe de 1953 à 1956, avait animé le groupe de travail qui, dans le cadre de la Communauté européenne de défense, avait élaboré un premier projet d'élections européennes en 1953.



taire européen à partir de l'extraordinaire diversité de statuts, des parlementaires dans chacun des neuf Etats membres ? Autant de problèmes et bien d'autres encore que l'Acte de Bruxelles a préféré, finalement, renvoyer aux Etats membres, tout en chargeant le Parlement européen et le Conseil de les régler à l'occasion des secondes élections européennes.

Par ailleurs, la nature internationale des élections européennes a été et est le révélateur d'un certain nombre de blocages, de pesanteurs sociologiques, ne serait-ce que par le simple phénomène de dimension : on n'élit pas 410 députés « européens » pour 180 millions d'habitants comme on élit 600 membres d'une Chambre des Communes pour 57 millions ou 480 députés français pour 53 millions. On s'aperçoit alors que le choix du mode de scrutin, la perspective même des élections, réveillent des revendications partisans, régionales, et sont l'occasion de remettre en cause un certain nombre de données acquises (sur-représentation de certains partis dans les pays où on ne pratique pas la proportionnelle pour les élections législatives, gerrymandering, sous-représentation de certaines régions par rapport à d'autres, etc.).

On s'aperçoit encore que les premières « élections européennes » prévues pour juin 1979 ne sont en réalité que des élections nationales en vue d'élire un Parlement européen et non des élections européennes. Celles-ci, pour être authentiquement européennes, auraient dû tenter de briser au maximum les frontières nationales et non les épouser, comme c'est le cas. Pouvait-on aller plus loin de toute manière ? C'est fort improbable puisque, nous le verrons, l'idée même d'élection des membres d'un Parlement européen au suffrage universel n'a pas encore fait l'unanimité.

Mais on s'aperçoit, en retour, que la mise en œuvre des élections européennes au plan national a un effet d'entraînement de pays en pays, au fur et à mesure que se posent les problèmes concrets de la mise en œuvre des élections européennes, c'est-à-dire au fur et à mesure qu'il faut élaborer de nouvelles législations électorales. C'est ainsi qu'on voit certains Etats contraints d'accorder le droit de vote aux résidents « étrangers » sur leur territoire parce que certains autres le prévoient dans leur législation électorale européenne, ou bien encore les Etats réticents a priori envers le système proportionnel (France, Royaume-Uni) prendre conscience de la nature spécifique des élections européennes pour admettre peu à peu l'idée d'introduire la proportionnelle, de sorte que d'ores et déjà le fameux système électoral uniforme renvoyé sine die a failli se trouver de facto mis en place dès 1979.

A) LES OBSTACLES POLITIQUES

S'il a fallu 30 ans pour passer de l'idée d'élection d'un Parlement européen au suffrage universel à sa réalisation, ce n'est évidemment pas principalement parce qu'il était impossible de trouver un système électoral ou bien encore d'élaborer un statut du parlementaire européen. Aussi difficiles que soient ces problèmes techniques de par leur nouveauté, ils demeuraient solubles parce que techniques. En revanche, les obstacles politiques étaient fondamentaux.

En vérité, l'élection d'un Parlement européen au suffrage universel était, et d'ailleurs est encore, indissolublement liée à cette question centrale des relations internationales de l'après-guerre : la question allemande. Elire une assemblée européenne, cela signifiait réintégrer l'Allemagne, ou plus exactement une partie de l'Allemagne, dans le concert des nations européennes, et même dans le concert des nations en général. Certes, les hommes qui, au Congrès de La Haye de 1948, tels le président Ramadier ou le futur Premier ministre Mac-Millan, prendront la parole pour combattre l'élection immédiate d'une assemblée européenne constituante, ne dirent pas expressément que l'obstacle est politique. Mais l'observateur averti n'a pas de mal à lire entre les lignes de ces discours les craintes qu'inspire aux Britanniques, aux Français, et à d'autres à cette époque, la perspective de redonner si vite à l'Allemagne, pays vaincu, occupé, et qui a capitulé sans conditions, une reconnaissance internationale par le biais des élections européennes. A partir du moment où les Allemands redeviendraient électeurs du Parlement européen, ils redevenaient bien évidemment des citoyens à part entière de la nouvelle Europe. Mais ce ne sont pas seulement les Alliés qui hésitent. L'Allemagne Fédérale elle-même va pendant longtemps hésiter à s'engager dans l'aventure européenne, et notamment dans l'aventure des élections européennes. Preuve en est donnée lors du vote en 1960 par le Parlement européen du premier projet d'élection directe, le projet Dehousse.

Une partie des députés allemands, et notamment les sociaux-démocrates, s'abstiendront. C'est qu'en effet, jusque dans les années 60, l'Allemagne fédérale demeure davantage préoccupée par le problème de sa réunification que par le problème de son intégration à l'Europe nouvelle. Or, participer à l'élection d'un Parlement européen revient, dans une certaine mesure à reconnaître la participation définitive de l'Allemagne. Ce n'est donc pas un hasard s'il faut attendre les années 70 pour trouver une unanimité complète et définitive des Allemands de l'Ouest en faveur des élections européennes. C'est qu'entre-temps, l'« Ost-Politik » du Chancelier Willy Brandt a abouti à la reconnaissance définitive des

deux Allemagnes, symbolisée d'ailleurs par leur entrée simultanée à l'Organisation des Nations Unies. Dès lors, aucun obstacle ne s'oppose plus du côté allemand aux élections européennes.

De l'autre côté du Rhin, c'est-à-dire en France, la question allemande explique elle aussi les réticences du Général de Gaulle devant la perspective des élections européennes. Pour les Français en effet, il est difficile d'accepter cette réintégration indirecte de l'Allemagne dans une sorte de confédération européenne. A cause des souvenirs bien sûr, mais aussi parce que, à la suite de l'échec de la CED en 1953, provoquée par la France, l'Allemagne fédérale a bien été obligée de confier sa défense aux Etats-Unis d'Amérique, faute de pouvoir compter sur une défense proprement européenne. En 1978, les malentendus franco-allemands commencent à se dissiper fortement. Tout d'abord, les mauvais souvenirs s'effacent, et les nouvelles générations en France n'ont plus psychologiquement la même hantise de l'Allemagne que fut celle de leurs parents. Par ailleurs et surtout, le même Général de Gaulle en favorisant les échanges franco-allemands (traité franco-allemand de 1963) a préparé une réconciliation en profondeur des deux nations qui devrait précisément porter ses fruits dans les prochaines années, et qui commence à les porter. Ensuite, les rapports germano-américains ne sont plus en 1979 ce qu'ils étaient lorsque la Communauté européenne de défense échoue en 1954 et l'Allemagne fédérale, contrairement aux légendes qui continuent, parce que, comme chacun sait, les légendes sont difficiles à détruire, n'est plus, en matière de défense, cette « colonie américaine » encore dénoncée par certains (29). Par ailleurs et enfin, l'admission de deux Allemagnes à l'ONU et la reconnaissance des frontières issues de la seconde guerre mondiale devenant définitive à Helsinki en 1975 sont propres à rassurer les Français, au moins partiellement, quant à une hypothétique réunification de l'Allemagne et, par conséquent, de l'Allemagne « impériale » et impérialiste. Dans ces conditions, ce n'est pas encore une fois un hasard si c'est au sommet de Paris de décembre 1974 que le Président de la République française a levé le veto de la France posé jusque-là par les présidents de Gaulle et Pompidou à l'élection d'une assemblée européenne.

Le dernier obstacle politique qui pouvait retarder les élections européennes est venu de l'élargissement de la Communauté à la Grande-Bretagne en

1973. Alors que, en effet, jusqu'à cette date c'est la France qui s'opposait aux élections européennes pour les raisons susdites, à partir de 1973, la Grande-Bretagne va en quelque sorte prendre le relais de la France pour, à son tour, sinon mettre son veto sur le principe des élections, du moins émettre des doutes sur l'opportunité de tenir ces élections dès 1978. Pour sa part, la Grande-Bretagne serait plutôt partisane d'élections en 1980. Cette attitude ne saurait surprendre. Il ne faut pas oublier en effet, que le parti travailliste, qui gouverne la Grande-Bretagne avec M. Wilson puis M. Callaghan, a toujours, depuis 1946, ressenti des réticences vis-à-vis d'une certaine construction européenne. Déjà en 1948-1949, c'est un gouvernement travailliste qui refuse une intégration européenne poussée et y substitue le Conseil de l'Europe. D'une part en effet, le parti travailliste a par la nature des choses, des liens fort étroits avec l'internationale socialiste, donc une vision plus « mondialiste » qu'« européenne » des problèmes. D'autre part, la construction européenne menée à six à travers un Marché commun d'inspiration manifestement néolibérale lui pose des problèmes d'ordre idéologique. Toute une aile du parti travailliste, l'aile gauche, est même complètement allergique à cette construction européenne qui, pour elle, fut essentiellement capitaliste. Enfin, *last but not least*, les Britanniques, plus encore que les Français, et aussi bien les conservateurs que les travaillistes, ont quelques difficultés à envisager les élections européennes pour des raisons de politique interne : ces élections ne risquent-elles pas de remettre en cause le système électoral britannique qui, depuis toujours, favorise le bipartisme et, partant, assure la stabilité politique de la Grande-Bretagne en lui garantissant une continuité absolue du pouvoir en lui évitant les crises ministérielles si caractéristiques des démocraties continentales (sur ce point, cf. infra « La problématique du système électoral uniforme »). Pour toutes ces raisons et d'autres encore, le gouvernement britannique, sans s'opposer au principe des élections européennes, obtiendra de ses partenaires un léger report des élections européennes de juin 1978 à juin 1979, ce qui d'ailleurs sera d'autant plus facilement accepté que les partenaires de la Grande-Bretagne sentent eux-mêmes que l'opinion publique n'est guère sensibilisée ni informée en matière européenne.

B) LES OBSTACLES D'ORDRE TECHNIQUE

Les obstacles d'ordre technique sont d'autant moins négligeables que derrière chacun d'eux se profilent, nous l'avons dit, des préoccupations politiques.

(29) C'est ce que démontre de façon magistrale le P^r DUVERGER sous le titre « La lumière et les taupes » in *Le Monde* du 18 novembre 1978. « Surtout, écrit-il, l'Allemagne a cessé d'être le cheval de Troie des Etats-Unis ».



a) La problématique du système électoral uniforme

Le Traité de Rome dans son article 138, on le sait, précisait que le ou les projets d'élection directe du Parlement européen devraient établir une « procédure uniforme ». Le bon sens conduit à interpréter cette formule comme signifiant système électoral uniforme. D'ailleurs telle était bien la pensée de l'homme qui introduisit cette formule au cours des négociations du Traité de Rome, à savoir le ministre italien des Affaires étrangères, M. Gaetano Martino, qui devait devenir par la suite président du Parlement européen. Le président Martino expliquait que l'objectif de sa proposition était de hâter l'élection d'un Parlement au suffrage universel en évitant l'écueil qu'aurait constitué la possibilité pour certains Etats d'élire leur délégation au suffrage universel, tandis que d'autres auraient continué à la faire désigner par les Parlements nationaux. On comprend encore plus le souci du président Martino quand on sait que, dans le Traité de Paris qui crée la CECA (1952), il était expressément permis aux Etats de faire élire unilatéralement leur délégation à l'assemblée européenne au suffrage universel sans attendre une solution générale (art. 21 CECA).

En fait, on s'apercevra très vite que ce souci d'uniformité dans la procédure électorale constituait davantage un obstacle pour les élections européennes qu'un moyen de les précipiter. Mais il est vrai qu'en 1957, lorsque le Traité est signé, on pouvait penser tout le contraire.

En effet, ce qui va rendre quasiment impossible l'élaboration d'un système électoral uniforme pour les élections européennes tient au fait qu'en 1958 l'un des principaux Etats de la Communauté, la France, changea brusquement de système électoral en adoptant une nouvelle constitution, puis au fait qu'en 1973 la Grande-Bretagne à son tour apporte avec elle un système électoral pour le moins aussi original que celui de la France.

Or, ce que craignent les Français en 1958 et ce que craignent les Britanniques en 1973, c'est que le système électoral uniforme soit, par la force des choses, très différent du système électoral pratiqué au niveau national et aboutisse à d'intolérables contradictions dans les résultats des deux scrutins ! En effet, en 1958, seule la France est dotée d'un système électoral de type majoritaire, ses 5 partenaires pratiquent la proportionnelle. Un système électoral uniforme, cela signifie bien entendu l'adoption de la proportionnelle pour les élections européennes. La France de la 4^e République, qui pratiquait la proportionnelle, l'aurait bien évidemment accepté et d'ailleurs, dès 1953, lorsqu'il était question de doter l'Europe d'une constitution politique à côté de la Communauté européenne de dé-

fense, le président Teitgen avait, au sein de l'Assemblée de la CECA élaboré un projet de système électoral européen d'inspiration proportionnaliste. Mais il était difficile à la 5^e République naissante, qui brusquement venait de se doter d'un système électoral majoritaire à deux tours précisément en réaction contre la proportionnelle de la 4^e République d'accepter un tel système au niveau européen. En 1977, après 20 ans de 5^e République et de scrutin majoritaire à deux tours, il se trouve que, tout au contraire, les Français commencent à ressentir une certaine lassitude vis-à-vis du système majoritaire et se dessinent très nettement à l'intérieur même de la France un fort courant proportionnaliste (en fait, ce sont pratiquement tous les partis politiques français, sauf le RPR, qui, de nos jours, se déclarent favorables au retour à la proportionnelle). Dans ces conditions, la France du président Giscard d'Estaing aurait volontiers accepté un système électoral européen basé sur la proportionnelle, même en gardant au niveau national le scrutin majoritaire. Mais voilà qu'au même moment ce sont les Britanniques qui, à leur tour, éprouvent des difficultés à accepter une règle commune. Au fond, pour eux, se pose le même problème que pour la France en 1958. Peut-être même un problème plus aigu, puisque la Grande-Bretagne ne pratique pas seulement le scrutin majoritaire depuis 20 ans comme la France, mais depuis plusieurs siècles !

Dans ces conditions, aussi bien le président Dehousse, lorsqu'il rédigea son projet en 1960, que le président Patijn, lorsqu'il révisa ce projet en 1974, conclurent à la nécessité d'abandonner la formule du traité « procédure uniforme », ou plus exactement de l'interpréter comme signifiant non pas « système électoral uniforme », mais simplement « règles fondamentales communes » (30), autrement dit comme signifiant que le scrutin doit être direct, libre, secret, ouvert aux hommes et aux femmes, etc. L'Assemblée européenne, puis le Conseil des ministres, dans l'Acte de Bruxelles de septembre 1976, retiendront cette solution « minimaliste ». Cependant, pour ne pas « trahir » complètement l'esprit de l'article 138 OEE, le Parlement européen, puis le Conseil des ministres décideront que la recherche d'un système électoral uniforme est simplement reportée à une date ultérieure et que, dès sa réunion en juillet 1979, le futur Parlement élu est autorisé à élaborer des projets de système électoral uniforme. Ces projets, comme l'Acte de Bruxelles lui-même, devront être adoptés par le Conseil des ministres à l'unanimité, puis ratifiés par les neuf Parlements nationaux pour entrer en vigueur. On notera à cet égard que le projet Dehousse de 1960

(30) Rapport PATIJN, Exposé des motifs, doc. PE 368/74.

proposait de procéder impérativement à l'élection du Parlement selon un système électoral uniforme dès la deuxième élection. Le Conseil des ministres en 1976 a préféré, sur ce point essentiel, comme sur beaucoup d'autres, adopter une solution de prudence en ne fixant pas de délai pour l'introduction d'un système électoral européen. Cette prudence était sans doute sage si l'on considère que, dans sa décision du 30 décembre 1976, le Conseil constitutionnel français a failli déclarer l'Acte de Bruxelles inconstitutionnel en se fondant notamment sur les craintes que lui inspire une procédure électorale uniforme dans la mesure où cette procédure électorale uniforme pourrait aboutir à la constitution de circonscriptions électorales transfrontalières, ce qui menacerait, toujours selon le Conseil constitutionnel, « l'unité française » (31).

b) Le problème de la pondération

Le problème de la pondération aura été l'un des problèmes les plus délicats à résoudre et l'un de ceux qui retarderont les élections européennes. Dans le Parlement européen actuel en effet, le nombre des représentants par Etat membre a été fixé dès les origines de la Communauté et s'est transmis à travers les traités sans modifications. D'une part, on note dans le système actuel que les 4 « Grands » (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) sont placés sur un pied d'égalité avec 36 délégués au Parlement européen chacun ; d'autre part que les « petits » (Benelux, Danemark et Irlande) sont incontestablement surreprésentés par rapport à leur population. C'est ainsi qu'avec 6 délégués au Parlement européen et une population de 350 000 habitants, un Luxembourgeois se trouve être... 400 fois plus représenté qu'un Allemand dans l'actuelle Assemblée !

En 1960 déjà, lors de l'élaboration du projet Dehousse, cette pondération très favorable aux « petits » avait été remise en cause, mais après des débats difficiles, on avait préféré maintenir cette pondération : il avait été décidé de multiplier par trois le nombre actuel des membres. En 1974, à l'occasion du projet Patijn, la pondération va être encore plus vivement remise en cause. Mais cette fois, un consensus se dégagera au sein du Parlement pour modifier la pondération actuelle. D'une part, le Parlement estimait que les progrès de l'intégration européenne permettaient d'envisager une

meilleure adéquation entre le nombre d'élus et la population de chaque Etat. D'autre part, multiplier par trois le nombre actuel de représentants, comme en 1960, eût abouti à une assemblée de près de 600 parlementaires pour 9 Etats membres, et 700 ou 800 en cas d'élargissement de la Communauté. Aussi, dans le projet de Patijn du 15 janvier 1975, le Parlement européen décida de mettre fin à la sacro-sainte règle de l'égalité des 4 « Grands » en donnant à l'Etat le plus peuplé, l'Allemagne, 5 parlementaires de plus qu'à l'Etat le moins peuplé, la France. Il décida aussi de maintenir le Luxembourg à 6 représentants et de diminuer légèrement la représentation des autres Etats. Pour ce faire, le Parlement européen avait calculé une nouvelle pondération, qui était exactement à l'intersection de deux courbes : celle de l'égalité absolue des Etats et celle de la proportionnalité absolue de la population. Cette formule paraissait extrêmement habile puisqu'elle reconnaissait que, dans la Communauté actuelle, il est encore nécessaire de représenter au Parlement européen aussi bien les Etats en tant que tels que la population de ces Etats. Dans ces conditions, le nombre de représentants par pays était le suivant :

Pays membres	Nbre de sièges	%
Belgique	23	6,48
Danemark	17	4,79
Allemagne	71	20,0
France	65	18,31
Irlande	13	3,66
Italie	66	18,59
Luxembourg	6	1,69
Pays-Bas	27	7,61
Royaume-Uni	67	18,87
Total	355	100,00

En fait, dès que la nouvelle pondération par le Parlement fut connue, elle souleva des protestations un peu partout. Paradoxalement, c'est l'Irlande qui protesta la première, alors même que dans le nouveau projet elle continuait d'être surreprésentée par rapport aux grands Etats. Mais surtout, c'est du côté français qu'apparurent les plus grandes difficultés. Le parti communiste et les gaullistes historiques virent dans l'octroi de 5 députés supplémentaires à l'Allemagne par rapport à la France le symbole concret de cette Europe germano-américaine qui prépare, selon eux, l'élection du Parlement européen. C'est pourquoi le Conseil des ministres se trouva bientôt incapable de trouver la solution en dépit des nombreux « conclaves » réunis sous la présidence luxembourgeoise (premier semestre 1976) au château de Senningen et où les

(31) La décision du Conseil constitutionnel français, véritable « arrêt de règlement » du type Ancien Régime, fait l'objet d'une critique sévère dans l'ouvrage fondamental du Pr TEITGEN « Droit institutionnel communautaire », 1977-1978, pages 418 et suivantes (Les cours de droit, éditeur), ainsi que dans l'article du Pr BLUMAN, « Le Conseil constitutionnel et les Traités », in Revue du Droit International Public, tome 82/1978/2, pages 588 à 611.



ministres des Affaires étrangères, des week-ends durant, ne purent se mettre d'accord (on fut bientôt en présence de 9 contre-propositions où naturellement chacun des Etats essayait de se tailler la part du lion !). Le Conseil européen d'avril 1976 lui-même ne put débloquent le dossier, bien que pour sortir de l'impasse le président Giscard d'Estaing eût fait une proposition inattendue : élire le Parlement européen de 198 membres et dans sa pondération actuelle. L'effet de surprise jouant, il s'en fallut de peu que la proposition française ne l'emportât, mais l'Italie, puis la Grande-Bretagne la rejetèrent malgré tout parce qu'elle ne leur permettait pas, à l'une de représenter tous ses partis politiques, à l'autre d'assurer une pondération équitable entre ses régions. C'est au Conseil européen du 15 juillet 1976 que l'accord fut enfin trouvé, après deux jours d'ultimes négociations, grâce à une proposition soumise *in fine* par le président du Conseil, le Néerlandais Van Der Stoep qui la tenait lui-même du rapporteur du Parlement européen, M. Schelte Patijn. Certes, la presse de chacun des grands Etats attribua le mérite de la proposition finale à son Premier ministre, comme cela est fréquent en matière européenne. On trouvera dans l'Agence Europe, du 16 juillet 1976, le déroulement exact des faits et dans « Le Monde » du 23 juillet 1976 (p. 2) l'explication de la pondération finalement retenue. En ce qui concerne la « clé » de la pondération

ainsi retenue, elle consistera à affecter la pondération actuelle des membres du Parlement européen de coefficients différents selon la taille des Etats membres : coefficient 2,25 pour les quatre « grands », soit : $36 \times 2,25 = 81$; 1,75 pour les « moyens », soit : $14 \times 1,75 = 25$ (24 pour la Belgique à cause de la parité Flamands-Wallons !); 1,5 pour les « petits » (Danemark et Irlande), soit 15 membres (16 pour le Danemark pour tenir compte d'une population supérieure à celle de l'Irlande), le Luxembourg conservant sans changement son chiffre actuel de 6. Bien entendu, on peut se demander pourquoi ces coefficients et non d'autres. Tout simplement parce qu'il était entendu que le futur Parlement élu ne devait pas dépasser 450 membres au total. C'était notamment la condition émise par le « Select Committee » chargé de ce problème au sein de la Chambre des Communes britannique, qui avait indiqué quelques jours auparavant qu'il souhaitait un Parlement dont le nombre de membres se situerait dans une fourchette allant d'un minimum de 350 à un maximum de 450.

Ainsi, comme l'indique le tableau suivant, d'une part la sacro-sainte règle de l'égalité des « grands » est maintenue, d'autre part, les petits Etats sont moins représentés encore que dans le projet Patijn (tout en demeurant malgré tout sur-représentés dans l'ensemble), enfin, last but not

Nouvelle répartition des sièges pour 1978 (comparaison avec le « projet Patijn », 1975)

	Population en millions 1975	Sièges 1978	% du nombre total de sièges	« Projet Patijn »	% du Nombre total de sièges	Nombre actuel de sièges	% du Nombre total de sièges	% de la population totale
République fédérale d'Allemagne	61,8	81	19,75	71	20	36	18,18	24,04
Royaume-Uni	56,0	81	19,75	67	18,87	36	18,18	21,8
Italie	55,8	81	19,75	66	18,59	36	18,18	21,5
France	52,7	81	19,75	65	18,31	36	18,18	20,3
Pays-Bas	13,7	25	6,1	27	7,61	14	7,07	5,25
Belgique	9,8	24	5,85	23	6,48	14	7,07	3,78
Danemark	5,1	16	3,9	17	4,79	10	5,05	1,95
Irlande	3,1	15	3,66	13	3,66	10	5,05	1,2
Luxembourg	0,4	6	1,55	6	1,69	6	3,03	0,14
Total	258,4	410	100	355	100	198	100	100
Total pour les quatre « Grands »	226,3	324	79,00	269	75,77	144	72,72	87,64

Selon la nouvelle répartition des sièges prévue pour les élections directes, les quatre Grands (République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et France) prennent à leur compte 79 % des sièges (alors que leur population représente 87,64 % de l'ensemble), soit un pourcentage moins élevé qu'une stricte représentation proportionnelle, mais plus élevé qu'à l'heure actuelle (72,72) et même supérieur à celui du « projet Patijn » (75,77). La France est le pays pour lequel le pourcentage des sièges (19,75 %) est le plus proche de celui de la population (20,3 %). La Belgique obtient 5,85 % des sièges, alors que sa population ne représente que 3,78 % de la population totale. Le Luxembourg passe de 3,03 % des sièges à 1,69 % mais restera le pays le mieux représenté par rapport à sa population (0,14 %). Enfin, la République fédérale d'Allemagne est relativement défavorisée avec 19,75 % des sièges et une population représentant 24,04 % de l'ensemble.

least, dans la nouvelle pondération, c'est la France qui, des 4 « grands », se trouve la mieux représentée avec une population de 20 % de la population totale de la Communauté et un nombre de délégués de 20 % dans la nouvelle assemblée.

c) Le cumul des mandats

Le problème du cumul des mandats était encore un de ces problèmes délicats à résoudre, car deux thèses s'opposaient farouchement. La première consiste à dire que l'élection du Parlement européen au suffrage universel doit être l'occasion de mettre fin au cumul des mandats, national et européen, précisément parce qu'elle est organisée partiellement dans ce but. Que n'a-t-on dit en effet depuis 20 ans sur l'impossibilité de mener à bien le mandat européen et le mandat national ! A l'heure actuelle, on a calculé qu'un parlementaire européen qui voudrait assumer pleinement son mandat et voudrait être présent à la fois aux séances plénières, aux réunions des commissions parlementaires où il est membre et aux réunions de son groupe politique, sans compter les réunions jointes Parlement européen - Assemblée des ACP, devrait être 200 jours par an à Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. En 1960, lors de l'élaboration du projet Dehousse, le problème s'était posé et avait fait l'objet d'un long débat. En outre, l'opinion publique, et notamment l'opinion publique française, est particulièrement hostile au cumul des mandats européen et national, dans la mesure où en France les députés et sénateurs disposent d'ores et déjà de nombreux autres mandats électifs dans les départements, les municipalités et les régions.

La seconde thèse est celle de ceux qui pensent qu'il n'est pas souhaitable de proclamer l'interdiction du cumul des mandats, du moins dans une première phase. Pour eux en effet, trois arguments au moins militent en faveur de l'autorisation du cumul : tout d'abord, il convient de maintenir un lien organique entre le futur Parlement européen et les parlements nationaux afin d'éviter des conflits éventuels ; ensuite l'incompatibilité contraindrait les « leaders » politiques à un choix douloureux entre la « carrière politique européenne » et la carrière politique nationale avec probablement pour issue le choix du mandat national, ce qui risquait de priver le Parlement européen dès le départ des hommes politiques les plus importants ; enfin, s'il est vrai, et d'ailleurs parfaitement naturel, que l'ambition d'un parlementaire est de devenir ministre, il faut bien voir qu'au niveau européen il n'y a pas, à cet égard, de « débouché ». Il n'existe pas encore de carrière politique européenne puisqu'il n'existe pas de Gouvernement européen. Ainsi, l'Acte de

Bruxelles a-t-il finalement opté pour le cumul des mandats. Le 15 janvier 1975, lors de l'adoption du projet Patjin, le Parlement européen, après un long débat où s'étaient affrontés partisans et adversaires du cumul, c'est à une voix de majorité que l'assemblée avait finalement été retenue (32). Il est à noter que l'Acte de Bruxelles autorise le cumul sans limite de temps. Au contraire, le projet Dehousse de 1960 ne l'autorisait que pour une période transitoire après laquelle il est loisible à l'Assemblée européenne d'interdire le double mandat.

En fait, on s'aperçoit en 1978 que le nombre de parlementaires qui cumuleront mandat national et mandat européen risque d'être moins grand que prévu. Tout simplement parce que les formations politiques prendront des mesures d'ordre interne pour limiter ce nombre. Elles le feront d'autant plus facilement que le système électoral, on le sait, conduit à remettre la désignation des candidats aux partis politiques. C'est ainsi qu'en France, l'UDF, les socialistes et le RPR s'orientent vers l'interdiction du cumul. Le RPR a même été plus loin en déposant, en novembre 1978, une proposition de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat, en vue d'interdire complètement le cumul des mandats (33). En Grande-Bretagne, conservateurs et travaillistes ont proclamé leur intention de limiter, sinon d'interdire le cumul des mandats. En Allemagne et aux Pays-Bas, le cumul sera d'autant plus facilement prohibé que dans le Parlement actuel, déjà les membres des Etats généraux des Pays-Bas et les membres du Bundestag allemand sont exemptés du travail en commission, afin précisément de mieux se consacrer à leur mandat européen.

d) Le problème du vote des travailleurs migrants

La première idée qui vient à l'esprit lorsqu'on organise des élections européennes, c'est que parce qu'elles sont européennes ces élections devraient être l'occasion de régler le délicat problème des droits politiques des travailleurs migrants (intra-communautaires bien entendu). En fait, ces travailleurs migrants intracommunautaires ne sont que

(32) Cf. Jean-Louis BURBAN, « Le nouveau projet d'élection du Parlement européen au suffrage universel », in *Cahiers de Droit européen*, 1975, n° 4, p. 460.

(33) Il est à noter que cette proposition de loi, si elle était adoptée, ce qui est très peu probable, serait contraire à l'article 5 de l'Acte de Bruxelles selon lequel « La qualité de représentant à l'Assemblée est compatible avec celle de membre du Parlement d'un Etat membre ».



1 600 000, essentiellement des Italiens, installés dans les autres pays de la Communauté. La solution la plus « européenne » eût consisté naturellement à ouvrir à ces travailleurs migrants le droit de participer aux élections dans le pays où ils sont installés et dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Mais les divers projets du Parlement européen d'une part, et l'Acte de Bruxelles d'autre part ont préféré, sur ce point comme sur d'autres, ménager les susceptibilités nationales et s'en remettre à chacun des Etats membres pour le choix d'une solution. C'est ainsi que dans 7 pays sur 9 la loi électorale européenne se borne à organiser le droit de vote des ressortissants nationaux installés dans les autres Etats membres : ce vote aura lieu dans les ambassades et consulats du pays d'origine. Seuls 2 Etats, l'Irlande et les Pays-Bas, ont décidé d'aller plus loin, c'est-à-dire d'ouvrir le droit de vote aux ressortissants communautaires sur leur territoire. Ainsi pourront-ils voter dans les mêmes conditions que les Irlandais ou les Néerlandais, mais bien entendu pour des candidats irlandais ou néerlandais. En fait, il semble que l'Irlande ait accordé ce droit de vote sur son sol dans l'espoir d'un geste de réciprocité de la part de la Grande-Bretagne où sont installés des centaines de milliers de citoyens irlandais. Par ailleurs, des mesures sont prises dans ces pays pour éviter le double vote des ressortissants communautaires, qui se trouvent autorisés à voter dans leur ambassade d'une part et dans le pays de l'accueil d'autre part.

Il est à noter qu'à l'occasion de l'élection européenne, l'Italie va pouvoir résoudre partiellement le délicat problème de ses ressortissants installés à l'étranger. Pour la première fois, les Italiens résidant dans les autres Etats membres vont pouvoir voter dans les ambassades et consulats italiens. Jusqu'à présent en effet, ils ne pouvaient voter que dans leur commune d'origine, donc devaient rentrer en Italie pour exercer leur droit de vote. Dans ces conditions, alors qu'il y a plus de 5 millions d'Italiens installés dans le monde, ne rentraient guère que 50 à 60 000 personnes en Italie pour les élections législatives. La République italienne en effet, ne voulait pas ouvrir le droit de vote dans ses ambassades à travers le monde pour des raisons éminemment politiques : elle appréhendait les votes néo-fascistes des millions de citoyens italiens d'Amérique du Sud. Pour les élections européennes, le problème des Italiens d'Amérique du Sud ne se pose pas et, par conséquent, l'Italie peut ouvrir le droit de vote à ses citoyens installés dans les autres Etats membres. A cet égard, on peut dire que les élections européennes sont les bienvenues parce que, dans un certain nombre de pays, notamment l'Allemagne et la Belgique, des tentatives sont faites à l'heure actuelle pour associer les

travailleurs migrants à la vie politique, et notamment à la vie municipale (34).

e) Le problème du statut du parlementaire européen

Tant que le parlementaire européen était doté d'un mandat national, le problème de son statut, du moins de son statut matériel, ne se posait pas de façon aiguë. Sur le plan juridique, les membres du Parlement européen bénéficiaient des privilèges et immunités qui leur étaient accordés par le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, annexé au traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (8 avril 1965). Ce protocole indique notamment que « aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des membres de l'Assemblée se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant » et leur accorde des facilités en matière de douane et de contrôle des changes (article 8). Il indique encore que « les membres de l'Assemblée ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions » (art. 9) et leur accorde un certain nombre d'immunités, sauf cas de flagrant délit. L'Acte de Bruxelles, dans son article 4, reprend ce statut juridique, d'ailleurs limité du statut des parlementaires français (35).

Malgré tout, l'application de ce statut du parlementaire européen par les Etats membres n'a pas toujours été facile. Au fond, le parlementaire européen participe de la nature juridique *sui generis* des Communautés européennes : il est, comme on l'a dit, une sorte de « diplomate-parlementaire » et d'ailleurs, dans certains Etats, il est doté d'un passeport diplomatique délivré par son ministre des Affaires étrangères, ce qui souligne sa double nature de représentant des peuples et de représentant des Etats dans la phase actuelle de la construction européenne.

Par ailleurs, si son statut juridique est relativement bien défini, son statut matériel ne l'est guère. A l'heure actuelle, le parlementaire européen reçoit des indemnités journalières pour couvrir ses frais

(34) Cf. sur ce point la communication du P^r David RUZIE, « Les droits public et politique du travailleur étranger », Colloque de la Société française pour le droit international, mai 1978, Faculté de Droit de Clermont-Ferrand.

(35) Etant donné que le Parlement européen, de par les Traités, tient une session annuelle qui commence le deuxième mardi de mars (art. 139 CEE), bien qu'en fait l'Assemblée ne se réunisse qu'une soixantaine de jours par an, le parlementaire européen bénéficie de cette immunité toute l'année.

de déplacement et de séjour à Bruxelles, Luxembourg ou Strasbourg. Mais dès lors que les futurs parlementaires européens ne sont pas tous membres d'un Parlement national, il faudra bien leur accorder une indemnité parlementaire européenne. Comment fixer cette indemnité parlementaire ? Vaut-elle s'aligner sur l'indemnité relativement faible du parlementaire britannique (environ 5 000 FF par mois) ou bien au contraire sur l'indemnité relativement forte du parlementaire allemand (30 000 FF par mois) ? Pour sa part, le Parlement européen a préféré à ce jour ne pas se prononcer et laisser à la future assemblée le soin de faire des propositions, qui devraient d'ailleurs être entérinées par le Conseil des ministres. Une solution habile en tout cas serait d'imiter le système français consistant à indexer l'indemnité parlementaire sur le traitement d'un haut fonctionnaire, ce qui a l'avantage d'éviter les débats pour le moins désagréables qui avaient lieu sous la 3^e et la 4^e Républiques lorsque les Chambres devaient s'augmenter elles-mêmes et provoquaient à cette occasion des sursauts d'anti-parlementarisme dans l'opinion.

f) Le problème de la date

Pendant longtemps, on s'est demandé si l'élection du Parlement européen au suffrage universel devait nécessairement avoir lieu le même jour dans tous les Etats membres. On s'est également demandé s'il ne serait pas habile de les jumeler avec d'autres élections, législatives, provinciales ou municipales. C'était le temps où la France s'opposait à ces élections et où certains Etats membres avaient envisagé de les tenir unilatéralement (36). Par ailleurs, l'idée de jumeler l'élection européenne avec d'autres élections était tentante pour ceux qui pensaient que le thème européen n'est pas à lui seul suffisamment mobilisateur, donc que l'électeur s'abstiendrait.

Pour sa part, le Parlement européen, dans ses projets successifs d'élection directe, a veillé avec un soin jaloux que tout au contraire l'élection européenne ait bien lieu à la même date dans tous les Etats et qu'elle ait lieu indépendamment de toute autre décision. Le président Spénale, qui vécut le moment crucial de l'élection, puisque l'Acte de Bruxelles a été signé sous sa présidence, ne ménagea pas ses efforts auprès des Chefs d'Etat et de Gouvernement, afin d'éviter que l'élection soit jumelée avec d'autres. Sinon, il est clair que les

problèmes locaux l'eussent emporté sur les problèmes européens, au risque de compromettre dès le départ l'élection européenne. Finalement, c'est la thèse du Parlement européen qui l'a emporté. Non sans mal cependant, puisque juridiquement, l'Acte de Bruxelles n'interdit pas ce jumelage. En fait, il n'est guère qu'un Etat membre qui pratiquera un « double scrutin » en juin 1979 : le Luxembourg, pour qui les élections législatives nationales tombent par hasard en même temps que les « européennes ». Le Royaume-Uni pourrait être tenté par cette solution, également pour des raisons de calendrier électoral, la fin de la législature des Communes intervenant en 1979. Fort heureusement, les élections législatives allemandes auront lieu en 1980 et les françaises ont eu lieu en mars 1978.

Quant au jour même de l'élection européenne, il posait lui aussi un problème. Les habitudes électorales sont en effet différentes selon les pays. Les Britanniques, Irlandais et Néerlandais ont l'habitude de voter le jeudi (le dimanche étant le « jour du Seigneur »), les Italiens samedi et dimanche, les Français le dimanche (depuis la Libération du moins). Encore peut-on se féliciter qu'il n'y ait que 7 jours dans la semaine pour neuf pays ! Quoi qu'il en soit, il n'était pas possible de trouver un compromis et il fut décidé de fixer une « période électorale » : du jeudi au dimanche 10 juin, étant entendu que le dépouillement ne peut avoir lieu qu'après la fermeture du dernier bureau de vote, vraisemblablement ceux de Paris et de Rome, qui ferment traditionnellement à 20 heures le dimanche (art. 9, alinéa 2 de l'Acte de Bruxelles). A noter à cet égard qu'il est heureux qu'aucun pays n'ait choisi un mode de scrutin à deux tours, ce qui est permis par l'Acte de Bruxelles (art. 9, alinéa 3), mais qui eût empêché d'obtenir les résultats avant deux semaines ! Espérons par ailleurs que le problème de la « garde des urnes » ne se posera pas trop !

C) LA DIALECTIQUE ÉLECTIONS-POUVOIRS

Ainsi que le note M. Yann de L'Ecotais, dans son remarquable ouvrage « L'Europe sabotée » (37), la querelle autour des élections européennes depuis 25 ans s'est localisée sur ce problème de « l'œuf et de la poule » : faut-il accroître les pouvoirs du Parlement européen avant de l'élire au suffrage universel, ou bien faut-il l'élire au suffrage universel pour qu'il obtienne des pouvoirs ? Ce que l'on peut exprimer encore en se demandant s'il convient de déplacer 160 millions d'électeurs pour élire

(36) De nombreuses propositions de loi avaient été déposées dans les Parlements nationaux visant à élire au suffrage universel telle ou telle délégation nationale unilatéralement. Cf. sur ce point J.-L. BURBAN, Thèse, op. cit., chap. XIII, p. 351 et suivantes.

(37) Rossel éditeur, Bruxelles, 1976.



une assemblée consultative et si une assemblée élue par 160 millions d'électeurs ne cessera pas automatiquement d'être consultative. Comme le dit M. de L'Ecotais, il s'agit là d'un faux problème, car les données et l'enjeu sont ailleurs.

1) L'élection de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel ne peut, en tout cas pas en 1978, en aucune manière, se confondre avec l'élection d'une Assemblée constituante européenne. Certes, un doute à cet égard plane encore en 1978 parce que lorsque l'élection d'un Parlement européen fut proposée au Congrès de La Haye par MM. Paul Reynaud et Edouard Bonnefous en 1948, c'était bien d'une constituante qu'il s'agissait. Et d'ailleurs, nous l'avons vu, c'était la thèse partagée à l'époque par le Général de Gaulle qui envisageait la construction européenne sur le modèle du renouveau français de l'après-Libération : « Le premier acte de la création de l'Europe doit être un référendum au suffrage universel, organisé à la fois dans tous les pays intéressés et par lequel les peuples eux-mêmes décideront d'abord de s'unir et donneront ensuite un *organisme constituant*, formé des délégations de toutes les nations, le mandat d'organiser la confédération européenne » (38). Or, cette Europe politique n'a pas vu le jour, et c'est finalement une Europe d'ordre économique qui a été mise en place à travers la CECA, la CEE et l'Euratom, une Europe réduite d'ailleurs à 6 puis à 9 Etats membres, et non la grande Europe du Congrès de La Haye.

Or, en 1978, sauf peut-être dans l'esprit de quelques ultra-fédéralistes, il est clair que l'élection de l'Assemblée des Communautés européennes n'a pas du tout été conçue en vue d'élire une constituante. En fait, comme je l'ai souligné à plusieurs reprises dans des articles du Monde (39), les élections européennes qui vont avoir lieu en juin 1979 ne sont pas d'authentiques élections européennes. Elles sont plutôt la somme d'élections nationales, certes au suffrage universel, mais de délégations nationales qui constitueront ensuite le Parlement européen. Pour qu'il y ait d'authentiques élections européennes, il eût fallu par exemple un système électoral commun, autoriser les candidatures de ressortissants d'un Etat membre dans les autres, découper des circonscriptions électorales transfrontalières brisant les frontières nationales, ouvrir totalement le droit de vote et d'éligibilité des travailleurs mi-

grants, etc. Tel n'est pas le cas dans l'Acte de Bruxelles, de beaucoup s'en faut. Bien plus, certains Etats membres ont adopté, pour les élections européennes, des lois électorales qui « nationalisent » le vote, c'est-à-dire qui font d'un pays tout entier une circonscription électorale unique. Ainsi, le futur député français n'aura-t-il aucune base territoriale autre que la France tout entière et sera, comme le Chef d'Etat d'ailleurs, l' élu de la nation tout entière. D'une certaine manière, c'est le rêve de Jean-Jacques Rousseau enfin réalisé, pour qui les députés devaient l'être de la nation tout entière ! On est bien loin de véritables élections européennes, et d'ailleurs, lorsque l'on proposait l'élection d'une constituante européenne en 1948, on proposait également d'élire un député pour 1 million d'habitants, ce qui supposait que certains Etats (par exemple le Luxembourg qui n'avait que 300 000 habitants) seraient rattachés à d'autres pour cette élection, et bien entendu les mêmes Paul Reynaud et Edouard Bonnefous proposaient un système électoral commun, qui eût d'ailleurs été celui de la proportionnelle.

Dans ces conditions, on ne voit pas comment en 1979, dans le cadre national, pourrait passer le grand souffle européen qui seul pourrait fonder une constituante européenne, comme le souffle révolutionnaire de 1789 avait fondé l'unité française.

Par ailleurs, ainsi que le souligne le P^r Henry Lessguillons dans son article de la Revue Pouvoirs « Scénario de l'élection du Parlement européen au suffrage universel » (40), « dans l'histoire, d'ailleurs, un pouvoir n'a pu se déclarer constituant qu'en affirmant une nouvelle légitimité contre l'ancienne. Ce n'est évidemment pas le cas ici : les autorités des Etats membres procèdent du suffrage universel. S'affirmer constituant serait se dresser contre la représentativité des gouvernements et aussi et surtout peut-être des Parlements nationaux. Or, le Parlement européen sait bien qu'il ne véhicule pas un nouveau type de légitimité. Il vient seulement de bénéficier d'une extension de la légitimité dominante : il n'est qu'un baptisé récent dans la grande église du suffrage universel. Rien de plus ». Dans sa conférence de presse du 22 novembre 1978 consacrée essentiellement à l'Europe, le président Giscard d'Estaing développera cette argumentation, qui va au fond des choses : « Les attributions de l'Assemblée parlementaire européenne ne dépendent pas des déclarations de tel ou tel chef d'Etat. L'article correspondant du Traité de Rome est tout à fait précis à cet égard. Il dit : les institutions exercent leur activité, agissent à l'intérieur des attributions qui leur sont conférées par le présent

(38) Communiqué du RPF du 7 août 1949.

(39) Cf. notamment « Quel Parlement européen ? », in Le Monde du 7 juin 1977, p. 10 ; « Les élections européennes : mythes et réalités », in Le Monde du 2 octobre 1978, p. 2 ; « Un progrès sans risque », in Le Monde du 23 novembre 1978, p. 2.

(40) Op. cit., p. 59-60.

traité. Donc, les attributions sont celles du Traité de Rome. Elles ne peuvent être modifiées que par une modification du traité de Rome.

Pourquoi parle-t-on tellement de cette extension ? C'est d'abord à la suite d'une fausse analogie, parce qu'on se dit : voilà une Assemblée qui sera élue au suffrage universel et, donc, elle va faire ce qu'on a vu dans le passé, c'est-à-dire une sorte de serment du Jeu de Paume... Je vous fais remarquer d'abord que l'Assemblée du Jeu de Paume n'était pas élue au suffrage universel et qu'elle tirait sa légitimité du fait qu'à l'époque pré-révolutionnaire les autres pouvoirs n'avaient pas légitimité apparente vis-à-vis du suffrage populaire. Mais à l'heure actuelle, ce n'est pas du tout le cas. Il y a dans différents Etats des Parlements élus au suffrage universel : il y a des Gouvernements eux-mêmes désignés par des procédures démocratiques. Donc, la nouvelle Assemblée parlementaire européenne n'aura pas plus de légitimité que les autres institutions démocratiques qui exercent leurs attributions en Europe ». Quant à la perspective d'un système électoral commun pour des élections européennes ultérieures, nous avons vu ce qu'il fallait en penser, et nous avons souligné les garde-fous qui sont consentis aux Etats membres peu désireux d'instituer ce système électoral commun.

Bien entendu, rien ne pourra empêcher jamais que tel ou tel homme politique, par exemple les différents chancelliers d'Allemagne, ne souhaitent que cette première élection européenne aboutisse à une constituante, mais les réalités sont tout autres, et ces réalités, ce sont notamment le maintien de la « souveraineté électorale » des Etats membres à l'occasion de ces élections européennes.

2) Le Parlement européen demeurera une assemblée consultative, bien qu'il soit impossible de prédire l'avenir, pas plus dans ce domaine que dans d'autres, et encore moins sans doute en matière de construction européenne où tant de choses prévues ne se sont pas produites depuis 30 ans. On peut cependant affirmer avec certitude que le pouvoir législatif ne sera pas automatiquement accordé au Parlement européen du fait même des élections. Ce pouvoir législatif ne peut être accordé au Parlement européen qu'à condition de réviser les Traités de Paris et de Rome. Or, la procédure de révision est lourde, et de toute manière exige impérativement (art. 236 CEE) l'accord unanime des 9 gouvernements, et plus encore des 9 Parlements nationaux qui doivent ratifier toute modification des traités. Certes, il est possible qu'élus au suffrage universel le futur Parlement européen, plus encore que l'actuel, se mette à discuter de problèmes qui ne sont pas expressément prévus dans ses attributions, mais il s'agira de discussions

qui pourraient faire l'objet de résolutions ou de motions votées par le Parlement, en aucun cas de décisions directement applicables dans les Etats membres, comme le sont les règlements et directives lorsqu'ils ont été approuvés par le Conseil des ministres. Le pouvoir législatif continuera d'appartenir au Conseil des ministres et, à lui seul.

3) Les conséquences de l'élection européenne sont d'un autre ordre : il est bien évident que l'utilisation du suffrage universel ne sera pas indifférente sur le destin de la construction européenne, d'abord parce que, dans le cas contraire, ces élections seraient inutiles, et aussi parce que l'expérience prouve que le suffrage universel est à la base de toute légitimité dans nos Etats démocratiques et il pourrait, à cet égard, se produire au niveau européen ce qui se produit dans la France du général de Gaulle lorsque celui-ci, en 1962, proposa d'élire le Président de la République au suffrage universel. Sans que les pouvoirs du président soient modifiés dans la constitution (il est vrai qu'ils étaient déjà fort importants), il est clair que l'élection directe du Président de la République en a fait depuis lors le grand timonier de la politique française. Mais, outre que les expériences nationales ne sont pas toujours transférables au niveau européen, dans la mesure où le contexte est assez différent, il apparaît que l'enjeu des élections européennes est ailleurs. En fait, ces élections auront principalement trois effets :

— tout d'abord, elles marqueront, 35 ans seulement après la fin du conflit européen le plus atroce de l'histoire, la réconciliation des nations européennes. La même génération qui connut cette apocalypse des années 40, du moins ceux qui auront survécu, aura la satisfaction assez peu ordinaire de connaître également l'éclatante réconciliation des Européens. Et à cet égard, quel acte plus que l'élection d'un Parlement commun au suffrage universel pourrait le mieux concrétiser cette volonté de réconciliation définitive et cette volonté des Européens de tourner définitivement une page longue d'un millénaire. Seuls, ceux qui précisément regrettent l'Europe d'avant-guerre, peuvent rester insensibles à cet événement d'une importance historique sans précédent, et qui sera d'ailleurs appréhendé comme tel par le monde extérieur, et notamment par les « Etats-continentaux » que sont la Chine, l'Amérique du Nord, l'URSS, etc. ;

— l'élection européenne aura pour autre effet d'obliger enfin les Européens à s'informer sur les questions européennes et à discuter du destin de l'Europe. Elle a notamment pour effet de contraindre les partis politiques à parler de l'Europe alors que jusqu'ici ces partis, quels qu'ils soient, évoluaient dans le seul cadre national et, pour mesurer leur peu d'intérêt aux questions européennes,



il suffit de se pencher sur les programmes électoraux des candidats aux élections législatives, d'ailleurs recueillis officiellement en France par l'Assemblée nationale sous la forme d'un recueil intitulé le « Barodet » (41). Cette place est traditionnellement infime. A partir du moment où les élections ont lieu, les partis politiques devront précisément parler de l'Europe, même si, et c'est naturel, la plupart d'entre eux posent également des problèmes de politique interne. A cet égard d'ailleurs, il convient de noter que les aspects de politique interne qui sont inhérents à l'élection européenne risquent d'avoir un effet heureux sur la participation électorale. C'est ainsi qu'en France le désir de chacune des quatre grandes formations issues des élections législatives de mars 1978 de « prouver qu'elle est le premier parti de France » va contraindre ces partis politiques à mobiliser militants et électeurs, ne serait-ce que pour prendre une revanche sur les résultats des élections législatives de mars 1978. Et, du même coup, l'abstentionisme tant redouté pendant longtemps à l'occasion des élections européennes, et accru dans l'opinion française par les résultats du référendum organisé par Georges Pompidou sur l'Europe, risque d'être beaucoup moins important que prévu. Mais en Allemagne ou en Angleterre et finalement partout, les partis politiques dans l'opposition vont essayer de saisir l'occasion des élections européennes pour s'affirmer majoritaires. En Allemagne, les démocrates-chrétiens, qui sont exclus du pouvoir depuis une dizaine d'années, vont naturellement essayer de prouver qu'ils sont la majorité des électeurs dans le pays, les conservateurs britanniques aussi, etc. D'autant plus que ces élections ont lieu, nous l'avons dit, à la proportionnelle, sauf au Royaume-Uni ;

— enfin, le Parlement européen élu au suffrage universel sera en mesure d'assurer un contrôle plus efficace des exécutifs communautaires et, partant, de « détechnocratiser » cette Communauté européenne qui, de l'avis général, fut et demeure le lieu privilégié de la technocratie. Certes, il ne faut pas exagérer l'insensibilité des « eurocrates » et les opposer systématiquement aux « politiques » qui seraient à l'écoute du peuple (42). Mais il est pourtant clair que les reproches de technocratie qui sont faits aux administrations nationales sont

a fortiori encore plus justifiés vis-à-vis des administrations internationales — sans qu'il faille en chercher les raisons autre part que dans la nature des choses, d'ailleurs. Comment les 15 000 fonctionnaires européens dans leurs « tours d'ivoire » pourraient-ils être à l'écoute des populations comme les parlementaires ? Or, ces parlementaires européens, le suffrage universel les mettra encore plus au contact des peuples qu'à l'heure actuelle et même, nous l'avons souligné, davantage à l'écoute des intérêts nationaux, notamment grâce aux effets du mode d'élection.

Conclusion générale

La querelle autour de la « supranationalité », qui a rebondi de plus belle en France et gagné l'ensemble des Etats membres en cet automne 1978, aura eu au moins pour mérite de porter, avant même la campagne électorale de mai 1979, l'Europe dans toutes les consciences. Et l'on assiste avec un certain étonnement et aussi un certain amusement à la dernière (?) empoignade héroïque entre partisans et adversaires des élections européennes. Pour les uns, elle seront la panacée à tous les maux dont souffrait l'Europe, et même à tous les maux en général : inflation, chômage, crise de civilisation, etc. Pour un journaliste d'aujourd'hui ou pour un étudiant de première année de « Sciences Po », il y a désormais une conclusion toute faite à tous les papiers et dissertations : la perspective des élections européennes (43) ! Pour les autres, qui ont repris le combat des années 50 contre la CED, l'Europe est le piège où s'engloutira la souveraineté nationale, et avec elle l'idée sacrosainte de Nation.

Le présent article n'a pas eu d'autre but que d'apporter dans ce débat théologique (et mythologique) quelques lueurs de démystification et de bon sens. Une analyse objective de la situation permet de renvoyer dos à dos ultra-fédéralistes et ultra-nationalistes.

Il est cependant deux réflexions qu'on ne peut s'empêcher de faire à la fin de cette longue étude :

— d'abord, il est permis de se demander si le postulat de base sur lequel s'appuyent les adver-

(41) Pour les élections de 1967, l'analyse de la place de l'Europe dans les programmes des candidats élus est faite par J.-L. BURBAN, « L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », Thèse sous la direction du P^r TEITGEN, Paris, 1972, p. 148 à 170.

(42) N'oublions pas, en effet, les nombreux comités consultatifs dont Commission et Conseil s'entourent pour l'élaboration des législations d'harmonisation dans tous les domaines, à l'instar des administrations nationales.

(43) Pour l'auteur de cet article, qui faisait des études à Sciences Po dans les années 60, la conclusion « à la mode » à l'époque était le « déclin des parlements » !

saires de l'élection n'est pas erroné. Ce postulat, c'est que tout accroissement des pouvoirs du Parlement européen est forcément mauvais. Que ce renforcement s'exerce un jour au détriment des Gouvernements et Parlements nationaux est une évidence. Mais que ce renforcement soit par nature perniciosus et conduise à l'Apocalypse est un jugement de valeur tout à fait contestable : si le Parlement européen avait eu le pouvoir législatif dès l'origine, bien des règlements et directives communautaires n'eussent pas attendu 10 ans avant d'être adoptés par le Conseil ! ;

— ensuite, il convient de se demander ce qui inspire fondamentalement cette présomption. Nul doute qu'elle soit inspirée par les sentiments natio-

nalistes qui, 30 ans seulement après la guerre, et dans une Europe aussi diversifiée, demeurent vivaces. Mais on peut aussi se demander si les adversaires des élections européennes sont seulement les adversaires d'un Parlement européen ou bien s'ils ne sont pas aussi les adversaires du parlementarisme en général, que celui-ci soit national ou européen ! Il est enfin permis de se demander s'ils ne sont pas tout simplement adversaires de toute forme de construction européenne, quelle qu'elle soit. Car s'ils n'étaient que des adversaires de l'Europe parlementaire, ils proposeraient de commencer cette Europe par l'élection d'un exécutif européen au suffrage universel. Or, ils se gardent bien de le faire !...



LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE AGRICOLE (1958-1977)

Gérard DRUESNE

*Maître de conférences agrégé
à la Faculté de Droit de Nancy,
Directeur-adjoint du Département
des Sciences juridiques et politiques
du Centre Européen Universitaire*

Cinquième thème (*) : Principe de proportionnalité

95. — Aux termes de l'article 40 par. 3 du traité, l'organisation commune de marché « peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39 ». Ainsi rédigée, cette disposition a valeur d'habilitation : elle autorise les institutions communautaires à mettre en œuvre les mécanismes propres à réaliser les buts de la politique agricole commune, dont les principaux sont indiqués dans la suite de l'article (réglementations des prix, subventions, systèmes de stockage et de report, mécanismes de stabilisation à l'importation et à l'exportation). Mais elle est interprétée par la Cour comme comportant également un aspect négatif implicite, qui est l'interdiction faite à l'autorité communautaire de prendre des mesures autres que celles nécessaires à la poursuite des buts en question, et cette limitation est parfaitement conforme à la conception qui a présidé à la création du Marché commun. La C.E.E. procède en effet de l'attachement à un système économique néo-libéral, qui ne se confond pas avec le libéralisme classique dans la mesure où il admet, pour le service des objectifs visés, un large pouvoir d'intervention de l'autorité communautaire, et par conséquent d'importantes dérogations au fonctionnement normal des mécanismes de l'économie de marché, mais tout en n'acceptant ces dérogations que dans la mesure strictement nécessaire à la réalisation des buts en vue desquels les Etats ont créé la Communauté. Le jeu des lois du marché demeure donc pour la Cour la référence suprême, et la conduit à censurer les actes de la politique agricole commune qui restreignent la liberté de comportement des opérateurs économiques au-delà de ce qu'exigeait la poursuite des objectifs de l'article 39. Mais les règles du Marché commun peuvent elles-mêmes se trouver inadaptées à certaines circonstances particulières, et dès lors momentanément inexplicables ; des mesures de sauvegarde ou de protection doivent être prises, par l'autorité communautaire ou par les Etats membres sur son autorisation, qui sont autant d'atteintes au fonctionnement normal des mécanismes de la politique agricole commune. Le principe de proportionnalité trouve ici un deuxième terrain d'application, car les mesures dont il s'agit ne sont licites que si elles sont limitées à ce qui est strictement nécessaire eu égard aux circonstances du moment.

(*) Les précédents thèmes de cette étude ont été publiés dans les numéros 220, 221, 222 et 223 de la Revue.

Il est donc étroitement lié à la notion de dérogation : il existe un droit commun, et toute dérogation autorisée à celui-ci ne peut y porter atteinte que dans la mesure nécessaire. Sur un plan général, le droit commun est le jeu des lois du marché, auxquels les mécanismes de la politique agricole commune peuvent déroger en vertu du traité en vue de la réalisation des buts énoncés à l'article 39 ; à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire, le droit commun est celui des règles du Marché commun, auxquelles des mesures de sauvegarde et de protection peuvent déroger, en vertu du traité ou du droit dérivé, selon les circonstances. Dans les deux cas, l'exigence de proportionnalité limite l'atteinte au droit commun, et la fonction du principe est d'être un instrument du contrôle jurisprudentiel de la dérogation, d'une part à l'égard des mécanismes de la politique agricole commune en tant qu'atteintes aux conditions normales du marché, d'autre part à l'égard des mesures de sauvegarde ou de protection en tant qu'atteintes au fonctionnement normal du Marché commun.

I. - Les mécanismes de la politique agricole commune et les atteintes aux conditions normales du marché

La jurisprudence relative au principe de proportionnalité concerne les différents aspects de la politique des prix : la fixation des prix des produits agricoles par l'autorité communautaire est en effet l'atteinte la plus importante portée par la politique agricole commune au fonctionnement des mécanismes traditionnels de l'économie de marché, puisqu'elle déroge à l'application pure et simple de la loi de l'offre et de la demande. On analysera séparément le mécanisme du cautionnement exigé dans certaines circonstances des opérateurs économiques, sur lequel la Cour a eu fréquemment l'occasion de statuer.

A — LA POLITIQUE DES PRIX

96. — Pour le niveau même des prix, il n'est pas douteux que les prix communs ne doivent s'écarter de ceux qui se forment spontanément sur les marchés que dans la mesure nécessaire, notamment pour assurer un niveau de prix équitable aux agriculteurs, mais la jurisprudence en la matière est peu abondante. Dans les affaires jointes 63 à 69/72, 13 novembre 1973, Wilhelm Werhahn (précité), rela-

tives à l'aide communautaire à la production de blé dur (supra, 6), la requérante fondait — entre autres — sa demande d'indemnité sur la violation par le Conseil du principe de proportionnalité, en faisant valoir que l'objectif poursuivi (le développement de cette culture dans la Communauté) aurait pu être atteint sans qu'il en résulte pour certains opérateurs une distorsion de concurrence. Puisque les semouleries allemandes achètent le blé dur au prix de seuil alors que les semouleries françaises et italiennes le paient à un prix voisin du prix d'intervention, le Conseil aurait dû abaisser le prix de seuil, afin que toutes les entreprises paient ce blé au même prix, qu'elles l'importent de pays tiers ou qu'elles s'approvisionnent en produits indigènes. La Cour a écarté le moyen, mais pour des raisons tenant à l'espèce en cause, sans contester sa recevabilité : elle observe en effet qu'il existe une relation entre le prix de revient du blé dur et celui du blé tendre, le premier étant généralement supérieur de 20 % à celui du second, et il faut tenir compte de cette relation dans la fixation de leurs prix de seuil respectifs, sous peine de voir se produire dans le marché de ces céréales des interférences indésirables. Il n'apparaît donc pas que dans son appréciation du niveau du prix de seuil, le Conseil soit allé au-delà de ce qui pouvait être considéré comme nécessaire pour réaliser les objectifs visés par le système d'aide au blé dur.

En revanche, est invalide le règlement par lequel le Conseil subordonnait l'octroi de certaines aides et la mise en libre pratique de certaines matières fourragères importées à l'obligation d'acheter une quantité déterminée de lait écrémé en poudre, et fixait le prix de vente de ce produit par les organismes d'intervention au triple de celui des matières auxquelles il se substituait (v. supra, 76). Un prix aussi disproportionné n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif visé, à savoir l'écoulement des stocks d'intervention de lait écrémé en poudre (5 juillet 1977, 114/76, Bela-Mühle, précité ; 116/76 Granaria ; 119 et 120/76, Olmühle Hambourg, même jour).

97. — Quant au mécanisme d'intervention, qui oblige les organismes d'intervention des Etats membres à acheter au prix fixé les produits qui leur sont offerts et respectent les conditions de prise en charge (supra 36), il ne tend pas à déroger aux conditions normales du marché au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la réalisation de son but, c'est-à-dire stabiliser les marchés et assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (17 décembre 1970, 34/70, Synacomex, précité).

98. — Le prélèvement à l'importation a fait l'objet d'une analyse jurisprudentielle, du point de vue de



l'exigence de proportionnalité, uniquement à propos du mode de calcul de la prime susceptible d'être perçue en cas de vente à terme. Le règlement 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, portant organisation commune du marché des céréales prévoyait en effet qu'en cas de préfixation du prélèvement, l'importateur se voyait appliquer le taux en vigueur au jour du dépôt de la demande de certificat, majoré en fonction du prix de seuil en vigueur pendant le mois de l'importation, mais que pour éviter la spéculation s'y ajoutait une prime si le prix CAF d'achat à terme était inférieur à celui applicable au moment de la préfixation, le montant de la prime étant égal à la différence entre ces deux prix. Mais quel doit être l'ordre de ces opérations ? L'organisme d'intervention néerlandais avait d'abord ajusté le prélèvement préfixé en fonction du prix de seuil au moment de l'importation, puis y avait ajouté le montant de la prime ; le calcul du montant du prélèvement ayant donné une valeur négative, il avait ramené ce montant à zéro, et exigé de l'importateur le paiement de la prime. La Cour tient ce mode de calcul pour contraire au principe de proportionnalité : le prélèvement consistant à couvrir la différence entre les prix pratiqués respectivement à l'extérieur et à l'intérieur de la Communauté, il est exclu que le correctif de la prime puisse être appliqué de manière à majorer le prélèvement préfixé au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir cette différence. L'application de ce correctif postérieurement à l'ajustement du prélèvement en fonction de l'évolution du prix de seuil aboutit à une charge fiscale accrue, injustifiée au regard des finalités du prélèvement, et à des importations à un niveau supérieur au prix de seuil, incompatible avec les principes de la politique agricole commune ; la prime doit donc être appliquée avant l'ajustement du prélèvement (6 juillet 1977, 6/77, Schouten). La restitution à l'exportation a également fait l'objet d'un contrôle de proportionnalité, mais sans grand intérêt puisqu'il ne s'applique qu'à la procédure à suivre : la Cour juge que la disposition de la réglementation communautaire selon laquelle les restitutions ne sont accordées que sur demande de l'intéressé doit s'interpréter comme impliquant une demande écrite, mais qu'il y a lieu d'éviter un formalisme qui irait au-delà des nécessités d'un contrôle efficace. Aussi le fait pour l'exportateur de remplir l'exemplaire de contrôle, qui apporte à l'autorité nationale la preuve que le produit a quitté le territoire de la Communauté, en mentionnant clairement que ce produit bénéficie de restitutions, indique-t-il de façon suffisante sa volonté de bénéficier de celles-ci : l'exemplaire de contrôle vaut demande de restitution (22 janvier 1975, 55/74, Robert Unkel).

99. — Ce principe est pour la Cour un instrument de contrôle d'une très grande souplesse, car elle

se refuse à apprécier l'exigence de proportionnalité par rapport à des situations individuelles. Ce n'est donc pas la situation d'un opérateur économique déterminé, celui qui invoque la violation du principe devant le juge communautaire ou national, qui sert de référence pour vérifier si l'autorité communautaire n'est pas allée au-delà de ce qui était nécessaire : la Cour porte sur la mesure incriminée un jugement en valeur absolue, et reconnaît à son auteur la faculté de procéder à une appréciation globale de ses effets présumés, comme le montre la jurisprudence relative aux montants compensatoires monétaires. Dans l'affaire 5/73 (24 octobre 1973, Balkan Import-Export, précité), la requérante au principal tenait le règlement 974/71 du Conseil pour contraire au principe de proportionnalité, du fait que les montants compensatoires institués après la réévaluation du Deutsche mark n'étaient pas fonction d'un éventuel bénéfice de change de l'importateur, mais uniquement de la relation entre la parité officielle de cette monnaie par rapport au dollar et sa parité réelle. Autrement dit, les importations en Allemagne de produits en provenance d'Etats dont la monnaie fluctue par rapport au mark dans une mesure différente de celle du dollar sont frappés de montants compensatoires qui ne correspondent pas exactement, dans chaque cas, à l'incidence monétaire de réévaluation de la monnaie allemande de sorte que le Conseil, en choisissant un critère unique et forfaitaire, n'a pas respecté l'obligation de limiter les montants à ceux strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures monétaires. Le principe de proportionnalité exigeait soit de différencier les montants d'après le taux de change par rapport au dollar des différentes monnaies des pays importateurs ou exportateurs vers l'Allemagne, soit de les calculer d'après une moyenne pondérée déterminée en fonction du volume des échanges.

La Cour écarte cette argumentation, en soulignant les différents inconvénients qu'aurait pu avoir une différenciation des montants en fonction de la provenance géographique des produits, et juge que, les mesures en question ayant pour but de corriger à court terme les effets de la réévaluation du mark susceptibles de mettre en danger l'objectif d'un niveau de vie équitable pour la population agricole, la nécessité d'une correction maximale pouvait être prise en considération par le Conseil. Sans doute les institutions communautaires doivent-elles veiller, dans l'exercice de leurs pouvoirs, à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs qu'elles sont tenues de réaliser, mais il ne s'ensuit pas que cette obligation doive être mesurée par rapport à la situation particulière d'un groupe déterminé d'opérateurs. Une appréciation globale des avantages et

inconvénients des mesures envisagées était donc justifiée, et en choisissant un tel système, le Conseil n'a pas imposé aux opérateurs économiques des charges disproportionnées par rapport à l'objectif à atteindre. Le principe de proportionnalité entraîne d'ailleurs d'autres effets, en particulier sur les produits agricoles dérivés. Si les montants compensatoires doivent en effet être limités à ce qui est strictement nécessaire pour compenser l'incidence des mesures monétaires, c'est de l'incidence de ces mesures sur les prix des produits de base qu'il s'agit. Pour les produits dérivés, les montants compensatoires sont égaux à l'incidence, sur les prix du produit concerné, de l'application du montant compensatoire aux prix du produit de base dont ils dépendent, de sorte que si aucun montant compensatoire n'est perçu sur le produit de base, aucun montant ne peut l'être davantage sur le produit dérivé (17 juin 1975, 93/74, Pastificio Triestino).

B — LE MECANISME DU CAUTIONNEMENT

1 — Le cautionnement d'importation ou d'exportation

Les règlements portant organisation commune de marché prévoient que l'opérateur économique qui demande un certificat d'importation ou d'exportation doit constituer une caution, qui ne lui est rendue que s'il réalise effectivement l'opération pendant la durée de validité du certificat; dans le cas contraire, la caution est déclarée acquise, sauf si l'inexécution de l'obligation est due à une circonstance de force majeure. Les différents aspects du régime du cautionnement ont été contestés devant la Cour pour violation du principe de proportionnalité.

a — Le principe du cautionnement

100. — Pour la Cour, l'intérêt public, qui exige une prévision aussi exacte que possible de l'évolution des importations dans chaque Etat membre, justifie le dépôt d'une caution lors de l'octroi d'une autorisation d'importer, mais il doit être concilié avec la nécessité, répondant elle aussi à l'intérêt public, de ne pas entraver le commerce entre Etats par des obligations trop rigides. A cet égard, la menace de la perte de la caution n'est pas excessive, car elle vise à inciter les importateurs bénéficiaires de l'autorisation au respect de l'obligation d'importer, et à assurer ainsi cette prévision exacte de l'évolution des importations qu'exige l'intérêt général (11 juillet 1968, 4/68, Schwarzwaldmilch; 30 janvier 1974, 158/73, Kampffmeyer).

La justification tirée de la connaissance nécessaire des mouvements de marchandises envisagés

est longuement explicitée dans un arrêt du 17 décembre 1970 (11/70, Internationale Handelsgesellschaft). Le régime du cautionnement est destiné à garantir la réalité des importations et exportations pour lesquelles les certificats sont demandés, afin d'assurer à la Communauté et aux Etats membres une connaissance exacte des transactions projetées, connaissance indispensable pour permettre aux autorités compétentes une utilisation judicieuse des instruments d'intervention mis à leur disposition en vue de garantir le fonctionnement du régime des prix. Ces autorités doivent disposer non seulement de renseignements statistiques sur l'état du marché, mais encore de prévisions précises sur les importations et exportations à venir. Or, une telle projection d'avenir n'aurait aucun sens si les certificats, que les Etats membres sont obligés de délivrer à tout demandeur, ne comportaient pas l'engagement pour les bénéficiaires d'agir en conséquence, et cet engagement serait inefficace si son observation n'était pas assurée par des moyens appropriés. La requérante au principal admettait cette nécessité, mais contestait le choix, par le législateur communautaire, du moyen du cautionnement, en faisant valoir que d'autres mécanismes auraient pu produire les mêmes effets tout en portant une atteinte moins lourde à la liberté des opérateurs économiques. La Cour justifie au contraire le principe du cautionnement, car un régime de simple déclaration des exportations effectuées et des certificats non utilisés serait, en raison de son caractère rétrospectif et de l'absence de toute garantie d'application, incapable de procurer aux autorités compétentes des données certaines sur l'évolution des mouvements de marchandises, tandis qu'un système d'amendes infligées *a posteriori* entraînerait de notables complications administratives et juridictionnelles. Le régime du cautionnement constitue donc un moyen à la fois nécessaire et approprié pour permettre aux autorités compétentes de déterminer efficacement leurs interventions sur le marché (analyse confirmée dans l'arrêt 25/70, Köster, du même jour, et l'arrêt 38/70, 10 mars 1971, Deutsche Tradax).

b — Les modalités du régime du cautionnement

101. — La Cour ne voit dans ces modalités aucune atteinte au principe de proportionnalité. Ainsi, elle juge que les frais entraînés par la constitution du cautionnement — qui ne sont pas remboursés à l'intéressé — ne sont pas d'un montant disproportionné par rapport à la valeur totale des marchandises en cause et aux autres frais commerciaux (11/70, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, précité).

De même, le fait que le cautionnement exigé lorsqu'il y a préfixation de la restitution soit d'un



montant plus élevé que dans le cas où la restitution applicable est celle du jour de l'exportation, n'a rien d'excessif. Le régime de la préfixation ayant été créé dans l'intérêt du commerce, il était nécessaire de prévoir en même temps des garanties adéquates, pour que le mécanisme de l'organisation commune des marchés ne puisse être dérégulé par les spéculations que rendait possibles une telle faculté. Le cautionnement est donc déterminé de manière à tenir compte de l'évolution des prix, et par conséquent de la variation des restitutions au cours de la durée de validité du certificat d'exportation. Puisque son montant doit être suffisamment élevé pour enlever aux exportateurs tout intérêt à modifier, en fonction de la variation des prix sur les marchés extérieurs, leurs plans d'exportation tels qu'ils résultent des certificats demandés et délivrés, l'exigence d'un cautionnement plus élevé en cas de préfixation de la restitution est un moyen nécessaire pour garantir le respect par les exportateurs de l'obligation attachée à la délivrance du certificat, et par là d'assurer la certitude des prévisions sur l'évolution future du marché (17 décembre 1970, 26/70, Günter Henck).

c — La force majeure

102. — Le principe selon lequel la caution n'est libérée que si l'inexécution de l'obligation est due à un événement de force majeure est admis sans difficulté par la Cour. Les opérateurs économiques doivent se conformer aux prescriptions des règlements agricoles, sans pouvoir y substituer des considérations tirées de leur propre intérêt ; ils ne sauraient donc être déliés de leur obligation pour de simples motifs d'opportunité économique, de sorte qu'en limitant aux cas de force majeure, à l'égard desquels ils n'assument évidemment aucune responsabilité, l'annulation de l'engagement d'importer ou d'exporter et la libération de la caution, le législateur communautaire a pris une disposition qui, sans imposer une charge indue aux importateurs ou aux exportateurs, est appropriée en vue d'assurer le fonctionnement normal de l'organisation de marché, dans l'intérêt général défini par l'article 39 (17 décembre 1970, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, précité).

Mais en quoi consiste la force majeure ? La réglementation communautaire fournit une liste des événements susceptibles de mériter cette qualification, liste qui peut être complétée à certaines conditions par les Etats membres (v. supra, 41), et l'essentiel de l'interprétation jurisprudentielle est d'avoir mis en lumière le caractère relatif de la notion, qui doit tenir compte de la nature particulière des rapports de droit public entre les opérateurs économiques et les administrations nationales, et des finalités de la réglementation. C'est ainsi qu'elle

n'a effet exonératoire à l'égard de l'opérateur économique que si celui-ci a fait preuve d'une vigilance et d'une prudence suffisantes. En principe, l'importateur qui a exercé toutes les diligences utiles est libéré de l'obligation d'importer lorsque des circonstances étrangères lui rendent impossible la réalisation de l'importation dans le délai prescrit, et tel est le cas si l'événement en question revêt un caractère anormal, en ce sens qu'il pouvait être considéré comme improbable par un commerçant prudent et diligent. Mais encore faut-il que les conséquences de cet événement aient été inévitables, et il n'en est pas ainsi lorsque l'importateur aurait pu, dans le délai, se procurer la marchandise auprès d'un autre fournisseur, même à des conditions moins avantageuses pour lui. C'est seulement dans l'hypothèse où ce remplacement aurait exigé de l'importateur un sacrifice excessif que l'événement anormal pourra être constitutif d'un cas de force majeure (11 juillet 1968, 4/68, Schwarzwaldmilch, précité).

La notion de force majeure n'est donc pas limitée à celle d'impossibilité absolue, et doit être entendue dans le sens des circonstances anormales, étrangères à l'opérateur, et survenues malgré le fait que le titulaire du certificat a pris toutes les précautions que l'on est en droit d'attendre d'un négociant prudent et diligent (30 janvier 1974, 158/73, Kampffmeyer, précité ; 15 mai 1974, 186/73, Nord-deutsches Vieh ; 20 février 1975, 64/74, Adolf Reich).

2 — Le cautionnement de transformation

103 — Pour faciliter l'écoulement des excédents de beurre, un règlement de la Commission permet aux organismes d'intervention de vendre du beurre à prix réduit à certaines entreprises de transformation de la Communauté. L'acquéreur doit s'engager à faire transformer ce beurre en beurre concentré dans un certain délai, puis à le faire transformer en certains produits déterminés, et pour garantir l'exécution de cette obligation, il doit constituer une caution, dont le montant est fixé de manière à couvrir la différence entre le prix du beurre sur le marché et le prix minimum auquel il peut être vendu par les organismes d'intervention pour chaque adjudication. Cette caution de transformation n'est libérée que pour les quantités pour lesquelles l'adjudicataire apporte la preuve, dans les formes déterminées, que les conditions prévues ont été respectées, sauf cas de force majeure.

La Cour juge que la caution reste acquise même si l'inobservation des engagements de l'adjudicataire ne résulte pas de celui-ci mais de la carence d'un acheteur ultérieur, sans que cela puisse être considéré comme contraire au principe de proportionnalité : en cas d'inobservation de l'obligation de transformation, la perte de la caution aura pour effet

de faire payer à l'adjudicataire, conformément à l'engagement contractuel qu'il a librement assumé, une somme totale équivalente au prix de marché du beurre, de sorte que ce système ne dépasse pas ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché (11 mai 1977, 99 et 100/76, Roohoterfabriek).

II. - Les mesures de sauvegarde ou de protection et les atteintes au fonctionnement normal du Marché commun

Dans certaines circonstances, les règles générales du Marché commun doivent être écartées parce que leur application pure et simple risquerait de provoquer des difficultés préjudiciables à la situation économique d'un Etat membre. Dans une telle hypothèse, des mesures de sauvegarde ou de protection doivent être mises en œuvre, par l'autorité communautaire directement ou par l'Etat membre concerné après autorisation dans les formes prévues par le droit communautaire. La Cour contrôle cette mise en œuvre, en recherchant notamment si les circonstances exigées existaient effectivement et présentaient les caractéristiques requises, et également en vérifiant que les mesures prises, dès lors qu'elles portaient atteinte au fonctionnement normal du Marché commun, n'étaient pas disproportionnées eu égard au but poursuivi. Le principe de proportionnalité est donc un élément essentiel du contrôle juridictionnel, en limitant les dérogations au droit commun à ce qui est strictement nécessaire. Trois catégories de mesures ont fait l'objet d'un tel contrôle.

A — MESURES DE SAUVEGARDE PRISES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 226 DU TRAITÉ

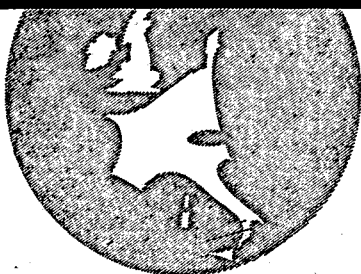
104. — Cette disposition permettait aux Etats membres, pendant la période de transition, de demander l'autorisation d'adopter des mesures de sauvegarde, et impliquait elle-même le contrôle de proportionnalité puisqu'aux termes de son paragraphe 3, les mesures autorisées peuvent comporter des dérogations aux règles du traité seulement dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés, et que doivent être choisies par priorité celles qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du Marché commun.

La Cour a ainsi jugé que la Commission devait faire usage des moyens qui comportent les effets les plus limités à l'égard de l'Etat dont un secteur d'activité économique est touché par les mesures autorisées, de sorte que l'autorisation accordée à l'Etat demandeur d'adopter les mesures qu'il a sollicitées pouvait être soumise à la condition que l'Etat dont un secteur d'activité est touché par ces mesures ne préfère pas les appliquer lui-même (18 février 1964, 73 et 74/63, Internationale Crediet).

En 1969, devant la probabilité d'une dévaluation du franc français, des offres massives de céréales françaises ont été faites aux organismes d'intervention allemand, néerlandais et belge, les opérateurs économiques espérant ainsi bénéficier de la prime de change. En application de l'article 226, la Commission autorisa alors ces trois Etats à n'accepter à l'intervention que les céréales récoltées dans l'Etat lui-même, leurs organismes d'intervention ne disposant pas de moyens de stockage suffisants pour absorber ces offres. Dans l'affaire 72/72 (22 mars 1973, Baer-Getreide), la requérante au principal faisait valoir qu'une telle mesure portait atteinte à l'essence même de l'organisation de marché, alors que le même objectif, remédier à la pénurie de moyens de stockage de l'organisme d'intervention, aurait pu être atteint par d'autres moyens moins rigoureux, tels que l'octroi de primes de dénaturation ou de restitutions à l'exportation. La Cour procède au contrôle de proportionnalité, et conclut que les mesures autorisées par la Commission étaient celles qui apportaient le moins de perturbations au fonctionnement du Marché commun, car la présentation des céréales en question à l'organisme français d'intervention restant toujours possible, elles n'étaient pas exclues du mécanisme d'intervention et donc il n'était pas porté atteinte au fondement de l'organisation de marché.

B — MESURES DE SAUVEGARDE PROPRES A CHAQUE ORGANISATION DE MARCHÉ

105. — Les différents règlements portant organisation de marché comportent des clauses de sauvegarde, qui habilite la Commission à autoriser les Etats membres, en cas de perturbation ou de menace de perturbation du marché, à déroger momentanément au droit commun. Ici encore, les mesures en question ne sont licites que si elles sont strictement nécessaires, et la Cour pratique le contrôle de proportionnalité tout en reconnaissant à la Commission un large pouvoir d'appréciation, comme le montrent deux arrêts relatifs à l'organisation commune du marché des fruits et légumes.



Dans les affaires jointes 41 à 44/70 (13 mai 1971, *International Fruit Company*, précité), la Commission avait autorisé les Etats à mettre en place un système de titres d'importation pour les importations de pommes, et chaque semaine, en fonction de la situation, elle accordait ou non la délivrance des titres d'importation demandés par les opérateurs économiques. L'entreprise requérante voyait dans ce mécanisme une violation du principe de proportionnalité, puisque le règlement du Conseil ne prévoyait que la suspension des importations ou la perception de taxes à l'exportation, alors que la Commission avait institué des limitations des quantités à importer. La Cour juge que, conformément aux objectifs généraux du traité, les mesures de sauvegarde ne peuvent être arrêtées que pour autant qu'elles sont strictement nécessaires au maintien des objectifs de l'article 39 et qu'elles portent le moins possible atteinte au fonctionnement du Marché commun, mais qu'en l'espèce cette condition est respectée puisque si la Commission pouvait décider la cessation totale des importations en provenance des pays tiers, à plus forte raison pouvait-elle prendre des mesures moins restrictives.

En 1971, la Commission avait institué le système des prix minima pour les importations de concentrés de tomates en provenance de Grèce, les importations ne pouvant donc être réalisées qu'à des prix supérieurs à ceux-ci. Une entreprise reprochait à la Commission d'avoir violé le principe de proportionnalité en fixant le prix minima à un niveau trop élevé : eu égard à la situation du marché, il n'était pas nécessaire selon elle de restreindre autant le volume des importations, et un prix minima plus bas aurait suffi à atteindre le but recherché. La Cour ne conteste pas la recevabilité du moyen, mais juge que compte tenu du caractère complexe des prévisions économiques que comportait la mesure litigieuse, il n'apparaît pas que la Commission, dans son appréciation des prix à prendre en considération, soit allée au-delà de ce qui pouvait être considéré comme nécessaire pour atteindre les objectifs de stabilisation des marchés et de maintien d'un niveau de vie équitable pour les producteurs agricoles (7 février 1973, 40/72, *Schroeder c. R.F.A.*, précité).

C — MESURES DE PROTECTION PRISES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 115 DU TRAITÉ

106. — Cette disposition permet à la Commission d'autoriser les Etats membres, afin d'éliminer les obstacles à l'exécution des mesures de politique commerciale prises par eux, à mettre en œuvre les mesures de protection nécessaires, celles qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du Marché commun devant être choisies par priorité.

En 1970, la Commission avait autorisé la R.F.A. à exclure du traitement communautaire l'importation de conserves de champignons originaires de Chine populaire et mis en libre pratique dans les pays du Benelux, et avait étendu cette autorisation aux demandes de licences d'importation en instance auprès de l'administration allemande au moment de sa décision. Une entreprise, qui s'était vu ainsi refuser la licence qu'elle avait demandée, réclamait l'annulation de la décision pour violation du principe de proportionnalité, en faisant valoir qu'eu égard à l'insignifiance des quantités de conserves de champignons qu'elle avait l'intention d'importer, il n'était pas nécessaire d'étendre l'autorisation litigieuse aux demandes de licences en instance. La Cour annule effectivement la décision de la Commission : les dérogations admises par l'article 115, du fait qu'elles constituent non seulement une exception aux articles 9 et 30 du traité, fondamentaux pour le fonctionnement du Marché commun, mais aussi une entrave à la mise en place de la politique commerciale commune prévue à l'article 113, sont d'interprétation et d'application strictes. La Commission, en étendant l'autorisation à une demande concernant une opération d'importance négligeable au regard de l'efficacité de la mesure de politique commerciale envisagée par la R.F.A., introduite au surplus à une époque où le principe de libre circulation s'appliquait sans restriction à la marchandise en cause, a dépassé les limites de ce qui était nécessaire au sens de l'article 115 (23 novembre 1971, 62/70, *Werner Bock* ; même solution, à propos cette fois de l'importation en R.F.A. de conserves de haricots originaires de Chine et mis en libre pratique aux Pays-Bas, dans un arrêt du 8 avril 1976, 29/75, *Kaufhof*).

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. – Nominations

RECONDUCTION DES MANDATS DU PRÉSIDENT ET DES VICE-PRÉSIDENTS DE LA COMMISSION

Les représentants des Gouvernements des Etats membres ont nommé, lors de la session des 18-19 décembre 1978, M. Roy Jenkins, président, et MM. Finn Olav Gundelach, Wilhelm Haferkamp, Rorenzo Natali, François-Xavier Ortoli, Henk Vredeling vice-présidents de la Commission des Communautés européennes pour la période du 6 janvier 1979 au 5 janvier 1981 inclus.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

★ Lors de sa session du 12 décembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement britannique, M. F. J. Chapple, General Secretary Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union, comme membre du Comité économique et social en remplacement de M. Lionel Murray, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 septembre 1982.

★ Lors de sa session du 21 décembre 1978, le Conseil a nommé, à compter du 1^{er} janvier 1979, M. Roger Louet, Directeur Général au Secrétariat Général du Comité économique et social, comme Secrétaire Général de ce même Comité.

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CECA

Lors de sa session des 5-6 décembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement danois, M. Jorgen Harnø, Jern og Metalindustrien Sammenslutning, comme membre du Comité consultatif de la CECA en remplacement de M. Kaj Lund, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Lors de sa session des 23-24 novembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement danois, M. Holger Jensen, Landsorganisationen i Danmark, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs en remplacement de M. Paulus Andersen, membre suppléant démissionnaire, pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 10 octobre 1979.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ, L'HYGIÈNE ET LA PROTECTION DE LA SANTÉ SUR LE LIEU DU TRAVAIL

Lors de sa session des 23-24 novembre 1978, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres et suppléants du Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail.

Sont nommés membres et suppléants, pour la période du 23 novembre 1978 au 22 novembre 1981 :



A) Représentants du Gouvernement

	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Bens	M. Paque	M. Denonne	M. Grégoire
Danemark	M. Saxild	M. Toft	Mme Jensen	M. Blou
Allemagne	M. Kliesch	M. Opfermann	D ^r Wagner	D ^r Wolff
France	Mme Lamirand	M. Babusiaux	M. Coursault-Durand	M. Belhote
Irlande	M. Kennedy	M. Morrison	M. Cashell	D ^r Murphy
Italie	Dott. Fredella	Dott. Franciosi	Do. Flore	Dott. Poti
Luxembourg	M. Schuster	M. Mousel	M. Noesen	M. Demuth
Pays-Bas	M. Tinga	M. Rikmenspoel	D ^r Wink	Mme Rooyackers-Beemster
Royaume-Uni	M. Martin	Mme Barger	D ^r Neild	D ^r Blackadder

B) Représentants des organisations syndicales de travailleurs

	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Thyre	M. Kennes	M. Silon	M. Colle
Danemark	M. Drewsen	M. Nielsen	Mme Christensen	M. Elikofer
Allemagne	M. Konstanty	M. Kienappel	M. Partikel	M. Gärtner
France	M. Atlan	M. Rouxel	M. Guillon	M. Diaz
Irlande	M. Cassells	M. O'Halloran	M. Daly	M. Keating
Italie	M. Stanzani	M. Lelli	M. Luciani	Mme Gloria
Luxembourg	M. Rech	M. Dunkel	M. Sabus	M. Klein
Pays-Bas	M. De Bruin	M. Van Tol	M. Hogenes	M. Schmitz
Royaume-Uni	M. Jacques	M. Hamilton	M. Lloyd	M. Parry

C) Représentants des organisations professionnelles d'employeurs

	Titulaires	Suppléants	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. Van Gaeve	M. Cloquet	M. Cordy	M. Leonard
Danemark	M. Holm	M. Rasmussen	M. Nygaard	M. Linus
Allemagne	M. Meyer	M. Winckler	M. Müller	M. Von Hassell
France	M. Cave	M. Frédéric-Moreau	M. Tassin	M. Delage
Irlande	M. Rice	M. Doherty	M. Clarke	M. Cassidy
Italie	Dott. Garlanda	M. Palladino	Dott. Bussetti	Dott. Ghiselli
Luxembourg	M. Rauchs	M. Berweiler	M. Olinger	M. Beffort
Pays-Bas	M. Den Boer	Mme De Quant	Mme De Meester	M. Korten
Royaume-Uni	M. Amis	M. Petrie	M. Cobb	M. Dewsbury

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session des 5-6 décembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement belge, M. G. Sauvage, Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la formation professionnelle** pour la période restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MÉDECINS

Lors de sa session des 5-6 décembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement luxembourgeois, comme membre, respectivement membres suppléants du **Comité consultatif pour la formation des médecins** :

— M. le D^r Henri Kuntziger, Directeur-Médecin du

Centre hospitalier de Luxembourg, en remplacement de M. Fernand Schwachtgen ;

— M. le D^r Mario Dicato, Médecin-Chef de service au Centre hospitalier de Luxembourg, en remplacement de M. Emile Quiring ;

— Madame le D^r Pierrette Huberty-Krau, Médecin à l'Inspection sanitaire, en remplacement de M. Ferdy Kasel ; pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 5 avril 1979.

IRAN

Le 12 décembre 1978, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Javad Vafa, désigné par le Gouvernement Impérial de l'Iran, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. M. Abdol Ali Jahanshahi.

II. — Activités communautaires

ÉGALITÉ ENTRE HOMMES ET FEMMES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

A l'issue d'un échange de vues approfondi lors de sa session du 27 novembre 1978, le Conseil a marqué son accord sur la directive relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

Cette directive vise à éliminer toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment à l'état matrimonial ou familial, dans les régimes et dispositions de sécurité sociale. Ses dispositions s'appliquent à la population active, y compris les travailleurs indépendants, ceux dont l'activité est interrompue par la maladie, un accident ou un chômage involontaire, et les personnes à la recherche d'un emploi, et aux travailleurs retraités ou invalides. Elles portent aussi bien sur les régimes légaux qui assurent une protection contre les risques de maladie, d'invalidité, de vieillesse, d'accident du travail et maladie professionnelle et du chômage que sur les dispositions concernant l'aide sociale, dans la mesure où elles sont destinées à compléter ou à suppléer à ces régimes.

La discrimination à éliminer concerne en particulier :

- le champ d'application des régimes et les conditions d'accès aux régimes ;
- l'obligation de cotiser et le calcul des cotisations ;
- le calcul des prestations, y compris les majorations dues au titre du conjoint et pour personne à charge, et les conditions de durée et de maintien du droit aux prestations.

Les Etats membres, qui disposent d'un délai de six ans pour traduire les dispositions de la directive dans leur réglementation nationale, auront néanmoins la faculté d'exclure du champ d'application de la directive :

- la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations ;
- les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants et l'acquisition de droits aux prestations à la suite de périodes d'interruption d'emploi dues à l'éducation des enfants ;
- l'octroi des droits à prestations de vieillesse ou d'invalidité au titre des droits dérivés de l'épouse ;
- l'octroi de majorations des prestations de vieillesse ou d'invalidité pour l'épouse à charge.

A cette occasion, le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission de faire des propositions supplémentaires en ce qui concerne les régimes professionnels, qui ne sont pas couverts par cette directive, et s'est engagé à statuer à ce sujet dans les meilleurs délais. La Commission présentera ultérieurement des propositions pour les autres prestations de Sécurité sociale (notamment les prestations familiales et les prestations de survivant) qui ne sont pas couvertes par la présente directive.

Cette directive est la troisième dans le domaine de l'égalité de traitement entre hommes et femmes et suit celle du 10 février 1975 relative aux rémunérations et celle du 9 février relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, ainsi que les conditions du travail.

L'EMPLOI DES JEUNES

Lors de sa session du 27 novembre 1978, le Conseil a marqué son accord sur le règlement relatif à la création d'une aide nouvelle du Fonds social européen en faveur des jeunes.

Le Conseil s'est penché sur cette question importante depuis sa session du 28 octobre 1977, et notamment à la lumière du mandat que lui a donné le Conseil européen de Brême des 6 et 7 juillet 1978, « à arrêter des mesures pour lutter contre le chômage des jeunes dans le cadre du Fonds social européen, de telle manière qu'elles puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1979 ».

Le concours du Fonds, qui sera calculé sur la base d'un maximum de 30 UCE par personne par semaine pour une période maximale de douze mois, sera accordé pour contribuer :

— d'une part, aux aides pour promouvoir l'embauche des jeunes de moins de 25 ans en chômage ou demandeurs d'emplois supplémentaires susceptibles de faire acquérir aux jeunes une expérience ayant un contenu professionnel, ou facilitant leur emploi dans un emploi stable ;

— d'autre part, aux aides pour promouvoir l'emploi des jeunes de moins de 25 ans en chômage ou demandeurs d'emploi par des projets visant la création d'emplois supplémentaires qui répondent à des besoins d'utilité collective qui, sans création d'emplois, n'auraient pas été satisfaits, et qui sont de nature stable ou susceptibles de faire acquérir aux jeunes une expérience ayant un contenu professionnel leur ouvrant l'accès au marché du travail et facilitant leur placement dans un emploi stable.

Pour ces aides, le projet de budget pour l'année 1979 prévoit la somme de 25 MUCE en crédits de paiement et 72 MUCE en crédits d'engagement, et le Conseil est convenu que ces sommes seront réparties de façon identique entre les deux catégories d'aides.

ASSURANCE-VIE

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a marqué son accord sur une directive de coordination des législations facilitant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie et son exercice.

Cette directive étend aux assurances sur la vie les mesures arrêtées par le Conseil le 24 juillet 1973 pour les assurances « dommages ».

Elle vise essentiellement à coordonner, d'une part, les règles qui président à l'agrément des entreprises, des agences ou succursales, d'autre part, les garanties financières et autres conditions que doivent présenter les sociétés pour l'exercice de leurs activités dans l'assurance-vie. Son but est de garantir l'égalité de traitement des entreprises et en même temps de réaliser une protection adéquate des assurés. Elle tend à éliminer une des grandes entraves à la liberté d'établissement que constitue la diversité des réglementations et des exigences de contrôle.

Un compromis a été réalisé permettant aux entreprises existantes qui cumulent les activités de l'assurance « dommages » avec celles de l'assurance « vie » de poursuivre leurs activités moyennant l'adoption d'une gestion distincte. Ces mêmes entreprises ne pourront exercer l'activité d'assurance-vie dans un autre Etat membre que moyennant la création d'une filiale, dès lors qu'elles exercent déjà ou souhaitent exercer l'activité « dommages » dans ce même Etat membre.



D'autre part, les garanties financières du même ordre que celles déjà mises en place pour l'activité d'assurance « dommages » par la directive arrêtée par le Conseil en juillet 1973 seront également applicables aux assurances « vie » moyennant une série d'adaptations nécessitées par la nature particulière de ce type d'assurances : outre les provisions techniques y compris les provisions mathématiques suffisantes pour faire face aux engagements contractés, les entreprises devront disposer d'un volant supplémentaire de moyens financiers (marge de solvabilité). Les composantes de cette marge et leur calcul ont été déterminés en fonction des particularités techniques spécifiques à l'assurance-vie et notamment par la prise en considération d'éléments implicites pour la représentation de cette marge.

En ce qui concerne les pays tiers, il est prévu que la Communauté peut dans des accords avec un ou plusieurs de ceux-ci convenir de l'application de dispositions différentes de celles prévues en vue d'assurer, sous condition de réciprocité, une protection suffisante des assurés des Etats membres.

ADMISSION DES VALEURS MOBILIÈRES A LA BOURSE

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil est parvenu à un accord de principe sur la directive portant coordination des conditions pour l'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs. Toutefois deux délégations ont maintenu à ce stade encore des réserves d'attente. Après la levée de ces réserves et après la mise au point des textes la directive sera adoptée formellement dans les meilleurs délais.

Cette directive, qui s'inscrit dans la perspective de la création d'un marché européen des capitaux facilitera l'admission à la cote officielle des valeurs en provenance des autres Etats membres ainsi que la cotation d'un même titre sur plusieurs bourses de la Communauté. En conséquence, elle permettra une interpénétration plus poussée des marchés nationaux de valeurs immobilières. En ce sens elle aura une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun.

Elle vise plus particulièrement à rendre équivalentes les garanties offertes aux investisseurs et à renforcer la protection de ceux-ci. La directive fixe, d'une part, les conditions auxquelles sont soumis les émetteurs et leurs valeurs immobilières pour que ces dernières puissent être admises à la cote officielle. Elle fixe par ailleurs les obligations que les émetteurs doivent remplir pendant toute la durée de la cotation. Les émetteurs disposeront toutefois d'un recours juridictionnel contre certaines décisions des autorités compétentes.

Sont soumises à cette directive toutes les catégories de valeurs immobilières. Les Etats membres restent toutefois libres à ne pas appliquer la directive à des valeurs mobilières émises par les organismes de placement collectif du type ouvert ou par un Etat membre ou ses collectivités publiques territoriales.

Il est à noter que la directive n'établit que des règles minimales. Les Etats membres restent libres à fixer des conditions ou obligations supplémentaires plus strictes.

VÉTÉRINAIRES

Le Conseil a arrêté lors de sa session des 18-19 décembre 1978 un ensemble de dispositions visant la réalisation effective du droit d'établissement et de libre prestation de services des vétérinaires dans toute la Communauté.

Les directives approuvées portent sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres des vétérinaires et sur la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de cette profession, tant des salariés que des indépendants.

Le dispositif règle notamment la coordination des conditions de formation dans les Etats membres, les conditions d'accueil des bénéficiaires de la reconnaissance des diplômes, les exigences en matière de preuve de moralité et d'honorabilité, le contrôle et la discipline professionnelle ainsi que les conditions de port de titre.

Il est décidé par ailleurs la création d'un Comité consultatif pour la formation des vétérinaires.

Les Etats membres disposent d'un délai de deux ans pour transposer les dispositions adoptées dans leur législation nationale.

POLITIQUE DE LA PÊCHE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 18-19 décembre 1978, la décision fondée sur les traités, relative aux activités de pêche exercées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres, à titre provisoire, dans l'attente de l'adoption de mesures communautaires définitives, dont voici le texte :

« Le Conseil a l'intention de parvenir le plus tôt possible en 1979 à un accord sur des mesures communautaires de conservation et de gestion des ressources de pêche et les questions connexes. Dans l'attente de sa décision en la matière, et vu l'article 102 de l'acte d'adhésion ainsi que la nécessité de protéger les ressources biologiques et de maintenir les relations adéquates avec les pays tiers en matière de pêche, le Conseil adopte les mesures intermédiaires suivantes qui sont applicables jusqu'à ce que le Conseil soit parvenu à un accord définitif, et au plus tard jusqu'à la fin du mois de mars 1979.

1) Les Etats membres exercent leurs activités de pêche de telle sorte que les prises effectuées par leurs navires au cours de la période intermédiaire tiennent compte des TAC, soumis par la Commission au Conseil dans sa communication du 23 novembre 1978 et de la partie des TAC qui sera vraisemblablement attribuée aux pays tiers dans le cadre des accords et des arrangements conclus avec eux par la Communauté. Les prises effectuées au cours de la période intermédiaire seront imputées sur les quantités que le Conseil décidera finalement d'allouer pour 1979.

2) En ce qui concerne les mesures techniques de conservation et de contrôle des ressources de pêche, les Etats membres appliquent les mêmes mesures que celles qu'ils appliquaient au 3 novembre 1976, ainsi que d'autres mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution du Conseil du 3 novembre 1976 ».

PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES CONTENANT CERTAINES SUBSTANCES ACTIVES

Lors de sa session du 21 décembre 1978, le Conseil a arrêté, dans les langues de la Communauté, la directive concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives.

Cette directive s'insère dans un ensemble réglementaire, déjà partiellement adopté, qui vise à la fois à

améliorer la productivité agricole, notamment par la lutte contre les organismes nuisibles, et à protéger la santé humaine et animale ainsi que l'environnement lorsque ces actions ont recours à la phytopharmacie et notamment aux pesticides.

Son objectif est d'interdire tous les produits phytopharmaceutiques (pesticides, herbicides, régulateurs de croissance) contenant des substances actives dont la nocivité pour la santé et l'environnement est reconnue, notamment dans les groupes des composés mercuriques et des organochlorés persistants.

La directive prévoit un nombre limité de dérogations justifiées pour des usages particuliers et comporte également une clause de sauvegarde. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

SECTEUR VITI-VINICOLE

Dans le cadre d'un ensemble portant sur diverses mesures ou actions à prendre tant dans le secteur viticole qu'en faveur des régions méditerranéennes et des structures agricoles, le Conseil, lors de sa session des 18-19 décembre 1978, a marqué son accord de principe sur une série de mesures en vue de l'établissement de l'équilibre sur le marché viti-vinicole.

Il s'agit en particulier de l'octroi d'aides aux moûts destinés dans certaines conditions à l'enrichissement du vin. Le Conseil est convenu de statuer sur l'octroi d'aides aux moûts concentrés rectifiés dès que les travaux techniques au niveau du Comité Spécial Agriculture le lui permettront.

D'autres mesures d'aides s'appliqueront aux moûts destinés à la production de jus de raisin et de « British and Irish wines », et des mesures spéciales sont prévues en ce qui concerne la restructuration de la viticulture dans les Charentes.

Le Conseil a décidé en outre un système de soutien de marché en cas de situation de crise, comportant un prix minimal ainsi que des mesures complémentaires de distillation obligatoire au même niveau de prix.

Il a marqué son accord également sur un régime de prestations viniques qui s'appliquera en cas de récolte surabondante : régime commun à tout pays producteur de vin jusqu'à 10 % de la récolte, et un régime modulé au-dessus de ce chiffre, ayant comme résultat de réduire la charge des producteurs italiens.

SECTEUR DE L'HUILE D'OLIVE

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a fixé les prix suivants relatifs à la Campagne de commercialisation de l'huile d'olive débutant le 1^{er} janvier 1979 :

- prix représentatif de marché :
- du 1-1-79 au 28-2-79 : 148,43 uc/100 kg ;
- du 1-3-79 au 31-10-79 : 120,78 uc/100 kg.

En conséquence, le prix de seuil sera fixé respectivement à 145,43 uc/100 kg et à 119,44 uc/100 kg pour les périodes concernées.

Il a en outre approuvé les règles générales relatives à l'application du régime de l'aide à la consommation, avec montants et pourcentages suivants :

- aide à la consommation :
- à partir du 1-3-1979 : 27,65 uc/100 kg, dont pourcentage à réserver :
- aux conditionneurs d'huile d'olive : 94 % ;
- aux actions spéciales : 6 %.

VIANDE BOVINE

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a marqué son accord sur un ensemble de décisions dans le secteur de la viande bovine, à savoir :

— la reconduction pour 1979 du règlement (CEE) n° 2861/77 pour le contingent GATT de 38 500 tonnes de viande bovine congelée ;

— l'approbation du bilan estimatif pour l'importation de 60 000 tonnes de viande bovine destinée à l'industrie de transformation pour l'année 1979 ;

— l'approbation du bilan estimatif 1979 pour l'importation de 230 000 jeunes bovins mâles d'un poids égal ou inférieur à 300 kilogrammes et destinés à l'engraissement, sans préjudice, le cas échéant, d'un réexamen de la situation à la fin du 1^{er} semestre 1979 sur rapport de la Commission.

CONSERVATION DES OISEAUX

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a approuvé la directive concernant la conservation des oiseaux.

Cette directive vise à conserver de nombreuses espèces d'oiseaux en soumettant à une protection spéciale certains habitats et en limitant les espèces chassables et commercialisables ainsi qu'en énumérant les moyens de chasse et de capture prohibés.

Elle établit une liste de 24 espèces chassables dans tous les Etats membres de la Communauté. Chaque Etat membre établira en outre une liste nationale supplémentaire relative à son propre territoire, le total des espèces chassables n'excédant pas les 72 espèces reprises dans l'annexe de la directive.

La commercialisation de 26 espèces en tout est autorisée, dont 7 peuvent être commercialisées dans tous les Etats membres, et 10 autres seulement dans les Etats membres où la législation nationale particulière le prévoit. La Commission entreprendra une étude sur certains aspects de la commercialisation des 9 autres espèces dont la commercialisation est en principe autorisée, afin de vérifier au plus tard 4 mois avant l'entrée en vigueur de la directive si ces espèces doivent s'ajouter à la liste des 10 espèces commercialisables dans les Etats membres qui le souhaitent.

PROBLÈMES SIDÉRURGiques

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a procédé, sur la base des projets présentés par la Commission, à un très large débat sur l'ensemble des mesures à prévoir dans le secteur sidérurgique pour l'année 1979.

Au terme de ce débat, le Conseil a marqué son accord sur la prorogation en 1979 des dispositions communautaires visant à améliorer la situation du marché de l'acier. Dans ce cadre, le Conseil

— a été consulté sur les projets de décision de la Commission concernant les prix minimaux pour les larges bandes à chaud, les laminés marchands et les fers à béton et concernant les certificats de conformité relatifs aux entreprises sidérurgiques ;

— a pris connaissance de la communication de la Commission relative aux prix d'orientation pour certains produits sidérurgiques ;

— a donné son avis conforme sur les projets de décision de la Commission en matière de certificats de conformité concernant le négoce et en matière d'alignement sur les offres de produits sidérurgiques en provenance de certains pays tiers.



En ce qui concerne l'encadrement des aides, le Conseil a marqué son accord sur la résolution suivante :

« 1) Le Conseil a examiné en détail les propositions de la Commission relatives aux aides à la sidérurgie.

2) Vu les graves difficultés que connaît l'industrie sidérurgique et la nécessité de procéder à la restructuration du secteur, le Conseil a constaté que des aides spécifiques pour réaliser cet objectif peuvent s'avérer nécessaires. En conséquence, il est décidé de prendre dans les meilleurs délais et au plus tard avant le 1^{er} avril 1979 sa décision sur l'avis conforme sur des propositions de la Commission relatives à l'octroi d'aides spécifiques à la sidérurgie. Cette réglementation sera établie en conformité avec les principes des traités et les règles suivantes :

1. les aides, sous quelque forme que ce soit, doivent favoriser la restructuration et la reconversion et tenir compte des conséquences sociales et en matière d'emploi de celles-ci ;

2. les aides ne doivent entraîner aucune distorsion de la concurrence ;

3. lors de l'appréciation des aides, il ne doit pas être discriminé entre les entreprises en fonction notamment de leur régime de propriété, publique ou privée ;

4. les aides doivent être limitées quant à leur durée et à leur niveau ;

5. il ne sera pas fait de discrimination dans l'appréciation des aides suivant l'origine nationale, régionale ou locale ;

6. il importe que toutes les formes d'aides soient rendues transparentes.

3) Le Conseil note que la Commission, en appliquant les articles 92 et 93 du traité au régime général ou régional d'aides, tient compte des répercussions sectorielles de celles-ci pour la sidérurgie, en vue d'éviter les distorsions.

4) Le Conseil prend acte de la déclaration de la Commission selon laquelle, pour assurer l'égalité de traitement indépendamment des formes d'aides accordées à la sidérurgie, elle appliquera les articles 92 et 93 selon les mêmes principes et avec la même efficacité que ce qui a été prévu dans la présente résolution pour les aides spécifiques. La Commission, en procédant de la sorte, tiendra compte des problèmes régionaux et sociaux particuliers ».

Au sujet des objectifs généraux acier, le Conseil a marqué son accord en ce qui concerne la restructuration de l'industrie sidérurgique sur les conclusions de la présidence qui suivent :

« 1) Le Conseil prend acte de l'analyse de la Commission en ce qui concerne les perspectives du marché sidérurgique de la Communauté telles qu'elles sont définies par les objectifs généraux 1985-1990.

2) Il note particulièrement que ces perspectives font apparaître l'existence d'un excédent des capacités de production d'acier brut et de la plupart des laminés, qui pourrait entraîner la persistance à long terme du déséquilibre actuel du marché sidérurgique.

3) Il convient de la nécessité, d'une part, et conformément à l'article 3 du traité CEEA, d'assurer la compétitivité internationale des entreprises et leur équilibre financier et, d'autre part, de contribuer à l'assainissement du marché mondial de l'acier dans le cadre de l'effort de coopération entrepris au sein de l'OCDE. Dans ce contexte, la modernisation de l'outil de production et une meilleure adaptation de l'offre à la demande sont indispensables.

4) La responsabilité des programmes de restructuration au niveau des entreprises et des groupes incombe principalement à ceux qui en assurent la direction effective. Tout en tenant compte de la situation sociale et de l'emploi, l'adaptation de l'offre aux besoins dans les différentes catégories de produits sidérurgiques devra être recherchée en vue d'assurer que la production se concentre sur les instruments les plus performants, qu'ils existent ou qu'ils doivent être adaptés à cette fin, notamment par l'abandon d'outils périmés, par des transferts de produits, par des actions de rationalisation et par des rapprochements entre entreprises communautaires.

5) Le Conseil convient que la maîtrise des effets sociaux, régionaux, économiques et financiers de la restructuration peut dépasser largement le cadre des entreprises, exige un effort spécial de solidarité et nécessite dès lors qu'intervienne dans le cadre communautaire une concertation appropriée.

6) Les actions d'accompagnement qui doivent être entreprises au niveau de la Communauté et des Etats membres comportent nécessairement et parallèlement :

a) la création d'emplois du remplacement dans les zones touchées par la restructuration sidérurgique ;

b) l'aide aux travailleurs privés de leur emploi dans la sidérurgie en vue de leur réadaptation ;

c) l'utilisation des moyens financiers affectés par la CEEA à la modernisation des outils proprement sidérurgiques.

7) Le Conseil continuera de procéder à l'examen du processus de restructuration de la sidérurgie ainsi que des conséquences sociales et régionales qui en découlent, sur la base de communications périodiques que lui fera à ce sujet la Commission.

La Commission fera rapport au Conseil sur les progrès des mesures de restructuration, les conséquences sociales, régionales et financières ainsi que sur les mesures complémentaires prises par la Communauté et les Etats membres, notamment en matière d'aides ».

Pour le volet externe, le Conseil a reconduit pour l'année 1979 le mandat de négociation confié à la Commission en vue de la conclusion d'arrangements avec les pays tiers, et a, dans ce contexte, précisé certains points concernant ces négociations.

En ce qui concerne l'attribution de moyens financiers supplémentaires au budget de la CEEA pour l'année 1979 en vue du financement de mesures de restructuration, le Conseil a constaté l'accord de huit délégations, sous réserve de l'accomplissement des procédures parlementaires nationales, sur une contribution des Etats membres pour un montant de 32 MUCE, à répartir selon la clé du Produit National Brut.

Le Conseil est convenu enfin que l'ensemble des mesures du plan anti-crise ainsi approuvé fera l'objet d'un réexamen si les dispositions concernant les aides n'ont pas été arrêtées avant le 1^{er} avril 1979.

ECONOMIES D'ÉNERGIE PAR LA MODERNISATION DES BATIMENTS

Lors de sa session du 21 décembre 1978, le Conseil a marqué son accord quant au fond sur la recommandation aux Etats membres concernant la réduction de la demande d'énergie dans des bâtiments dans la Communauté dont le dispositif est reproduit ci-après.

Il est recommandé aux Etats membres :

1) de poursuivre, dans le contexte des programmes visés à l'alinéa suivant, des politiques visant à écono-

miser l'énergie en réduisant la demande d'énergie par l'amélioration de l'efficacité thermique des bâtiments.

Ces politiques seront décidées dans le contexte d'un programme s'étendant sur quatre années au moins et tenant compte de l'évolution de la situation sociale, économique et climatique. La mise en œuvre de ce programme sera fonction des nécessités de la gestion économique à court terme et des crédits publics disponibles.

Les Etats membres, sans préjudice de la répartition des responsabilités entre gouvernement central, fédéral, régional ou local décident des catégories de bâtiments à inclure dans le programme d'action et accordent la priorité à une amélioration importante des bâtiments placés sous le contrôle et la gestion directe des administrations publiques et des bâtiments à usage d'habitation.

2) D'adopter les programmes décrits ci-dessus avant le 31 décembre 1979 et d'en informer la Commission.

Le Conseil examinera périodiquement l'application de la présente recommandation et pour la première fois le 31 août 1980 au plus tard.

Cet examen se fondera sur un rapport et sur toute proposition nécessaire que la Commission transmettra au Conseil et au Parlement européen. Ce rapport contiendra une analyse coût-efficacité des investissements destinés à réduire la demande d'énergie des bâtiments dans la Communauté, et de la contribution relative des programmes des Etats membres à la réalisation des objectifs de la Communauté, compte tenu des niveaux de confort.

La Commission organisera les consultations appropriées avec les Etats membres dans le cadre du Comité de l'Energie, en vue :

- d'élaborer les rapports visés à l'alinéa précédent ;
- de faciliter les échanges d'informations sur ce qui a trait à la mise en œuvre de la présente recommandation, qui pourraient se révéler utiles pour les Etats membres dans l'application de leurs programmes.

SOUTIEN FINANCIER COMMUNAUTAIRE

Lors de sa session du 21 décembre 1978, le Conseil a marqué son accord de principe sur deux règlements qui fixent les montants de l'aide à accorder comme soutien financier communautaire au titre des règlements n° 1303/78 et 1302/78 du 12 juin dernier, à savoir :

- 55 MUCE pour des projets de démonstration permettant des économies d'énergie ;
- 95 MUCE pour des projets d'exploitation de sources énergétiques alternatives, dont :
 - 50 MUCE pour des projets concernant la transformation de combustibles solides (gazéification) ;
 - 22,5 MUCE pour des projets concernant l'énergie solaire ;
 - 22,5 MUCE pour des projets concernant l'énergie d'origine géothermique.

Dans ce contexte, le Conseil a également marqué son accord de principe sur deux règlements d'application du règlement n° 1302/78 concernant le secteur de l'énergie géothermique et celui de la liquéfaction et la gazéification des combustibles solides. Pour un troisième règlement relatif à l'énergie solaire une convergence de vues a été constatée qui doit permettre, dès que l'avis de l'Assemblée sera rendu, de statuer positivement.

Le Conseil, appelé à statuer sur une première série de projets de démonstration dans le secteur de l'énergie, conformément aux règlements 1302/78 et 1303/78, a marqué son accord de principe sur :

17 projets « économie d'énergie » pour un montant estimé à 5 779 137 UCE ;

13 projets dans le secteur géothermique pour un montant estimé à 9 026 700 UCE ;

16 projets dans le secteur de l'énergie solaire pour un montant estimé à 3 251 174 UCE ;

4 projets dans le secteur de la liquéfaction et gazéification des combustibles solides pour un montant estimé à 15 825 000 UCE.

DOUANES : APPLICATION DE L'UCE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 23 septembre 1978, le règlement portant application de l'unité de compte européenne (UCE) aux actes pris dans le domaine douanier.

Puisque l'ancienne unité de compte, par sa référence à un poids déterminé d'or fin, n'était plus conforme aux accords monétaires conclus par les Etats membres, le Conseil a reconnu la nécessité d'en établir une autre définition, qui, compte tenu des sujétions propres à l'organisation du domaine douanier, entrera en effet dans ce domaine le 1^{er} janvier 1979.

SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

A la suite du Conseil européen des 4-5 décembre 1978, le Conseil a examiné, lors de sa session du 18 décembre 1978, une série de questions concernant la mise en place du système monétaire européen.

Dans ce contexte, le Conseil a statué sur deux règlements :

— l'un, introduisant à partir du 1^{er} janvier 1979 l'Ecu pour les opérations du Fonds européen de coopération monétaire et définissant les modalités pour des modifications futures de la composition de l'Ecu ;

— l'autre, habilitant le FECOM à recevoir des placements de réserves monétaires des Etats membres et à émettre des Ecus en contrepartie de ces placements et stipulant que le Fonds et les autorités monétaires des Etats membres peuvent utiliser les Ecus comme moyens de règlement et pour les opérations entre eux.

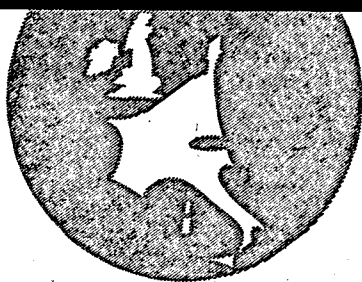
L'adoption formelle de ces textes doit intervenir ultérieurement dès que sera réglée la question des montants compensatoires monétaires.

FRANCHISES FISCALES ET TARIFAIRES

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a adopté une série de directives et règlements relatifs aux franchises fiscales et tarifaires applicables aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs et aux marchandises expédiées comme petits envois.

Ces directives et règlements qui déterminent, entre autres, les modalités d'application de l'Unité de compte européenne aux franchises fiscales, apporteront, à partir du 1^{er} janvier 1979, un certain nombre d'améliorations au système actuel des franchises applicables dans les domaines fiscal et douanier.

Ils établissent, en outre, pour la première fois, des règles communautaires visant à permettre l'importation dans les pays de la Communauté en franchise de taxe et de droits de douane de petits colis postaux expédiés d'un pays tiers par un particulier à destination d'un autre particulier se trouvant dans un Etat membre.



MÉTHODES D'ÉVALUATION DU COUT DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION POUR L'INDUSTRIE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 18-19 décembre 1978, la recommandation concernant les méthodes d'évaluation du coût de la lutte contre la pollution pour l'industrie.

Cette recommandation vise à permettre aux autorités locales et nationales des Etats membres, ainsi qu'à la Communauté, de disposer de données comparatives sur les coûts de la lutte contre la pollution dans les secteurs industriels, moyennant des études techniques qui visent à identifier les différents facteurs ou caractéristiques des techniques de production qui dans la pratique sont de nature à donner lieu à des différences considérables de coûts par rapport à d'autres procédés similaires de lutte contre la pollution.

Faisant référence aux définitions du système européen de comptes économiques intégrés (SEC) publié par l'Office des publications officielles des Communautés en 1970, la recommandation prévoit la collecte de données relatives aux coûts sous les rubriques suivantes :

Coût d'investissement (nouveaux ou périodiques)

- i) dépenses pour la construction ou l'acquisition d'installations et d'équipements ;
- ii) dépenses pour la construction et l'acquisition de bâtiments ;
- iii) dépenses pour l'acquisition de terrains et/ou valeur marchande de terrains déjà acquis ;
- iv) dépenses d'amélioration ;
- v) dépenses occasionnées par des pertes de production pendant la période de transition.

Dépenses de fonctionnement

- vi) dépenses de main-d'œuvre ;
- vii) dépenses d'énergie ;
- viii) dépenses en matériaux autres qu'énergie ;
- ix) dépenses en services ;
- x) dépenses en loyers ;
- xi) dépenses en réfection.

Ces données relatives aux coûts devraient notamment être accompagnées des indications suivantes :

- a) la valeur commerciale des matériaux récupérés grâce à l'installation considérée de lutte contre la pollution, que ces matériaux soient vendus ou utilisés dans l'entreprise et, le cas échéant, une estimation financière des autres facteurs entraînant une diminution des coûts ;
- b) les niveaux exacts des émissions de l'installation industrielle en question au cours d'une période donnée avant et après l'introduction de la disposition de lutte contre la pollution à laquelle se rapportent les coûts ;
- c) la capacité et le volume de production annuels du procédé auquel se rapportent les coûts de la lutte contre la pollution.

Toute autre donnée peut être indiquée séparément et accompagnerait, le cas échéant, les rapports sur les résultats des études effectuées dans ce domaine, que les Etats membres s'efforcent de transmettre, dans la mesure du possible, à la Commission.

DENRÉES ALIMENTAIRES

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 18-19 décembre 1978, la directive concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final, ainsi que la publicité faite à leur égard.

Cette directive se situe dans le cadre des résolutions du Conseil concernant tant l'harmonisation que la protection et l'information des consommateurs, et fait franchir un pas important et très attendu à la réglementation communautaire des denrées alimentaires.

L'harmonisation envisagée couvre toutes les denrées alimentaires en ce qui concerne leur étiquetage, leur présentation, leur publicité et les éventuelles tromperies en cette matière. Cette directive répond aussi aux souhaits insistants exprimés par les représentants des groupements de consommateurs de voir les Etats membres adopter une réglementation uniforme garantissant leur protection et leur information.

Grâce aux dispositions de ce texte, les consommateurs dans tous les Etats membres de la Communauté bénéficieront désormais dans leur langue d'une même information concernant :

- la dénomination du produit ;
- la liste des ingrédients y compris les additifs ;
- la quantité nette ;
- la date de durabilité minimale ;
- l'identité du fabricant, conditionneur ou vendeur ;
- et si nécessaire l'origine ou la provenance ainsi que le mode d'emploi.

Cette réglementation constitue ainsi un cadre pour les réglementations applicables à chaque produit, qu'il s'agisse de la réglementation à venir ou de la réglementation déjà existante. Elle comporte cependant un certain nombre d'exceptions et de dérogations rendues nécessaires pour tenir compte de certaines particularités nationales dans le secteur de l'alimentation et permettre une uniformisation complète progressive.

Les Etats membres disposent d'un certain délai qui varie selon les dispositions en cause, pour mettre en place et appliquer la législation nationale requise par cette directive.

EAUX DESTINÉES A LA CONSOMMATION HUMAINE

Le Conseil, lors de sa session des 18-19 décembre 1978, a marqué son accord de principe sur la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

La directive prévoit des paramètres « impératifs » et des paramètres « guides » pour de nombreux éléments qui contribuent à la pollution de l'eau, énumérés dans des annexes à la directive, relatives aux facteurs organoleptiques, physico-chimiques, indésirables en quantités excessives, toxiques et microbiologiques, ainsi que des limites de concentration minimale requise pour les eaux de boisson ayant subi un traitement d'adoucissement.

La directive établit en outre des modèles d'analyse types, ainsi qu'un système d'information entre Etats membres et la Commission sur les résultats des contrôles réguliers qui seront entrepris par les Etats membres, qui disposent d'un délai de 5 ans pour se conformer aux dispositions de cette directive.

DÉCISIONS CONCERNANT LES TRANSPORTS

★ Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 23 novembre 1978, la directive modifiant la directive 76/135/CEE sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure. Cette modification proroge jusqu'au 1^{er} janvier 1980 le délai pour l'adoption des dispositions communes relatives aux prescriptions techniques applicables aux bateaux de la navigation intérieure.

★ Le Conseil a également arrêté le règlement modifiant le règlement (CEE) n° 516/72 relatif à l'établissement des règles communes pour les services de navette effectués par autocars et par autobus entre les Etats membres. Cette modification ouvre la possibilité pour les Etats membres dont le territoire est emprunté en transit de renoncer à recevoir copie des demandes d'autorisation pour effectuer un service de navette par autocars et par autobus.

TRANSPORTS COMBINÉS RAIL/ROUTE

Lors de sa session du 23 novembre 1978, le Conseil a procédé à un échange de vues au sujet des règles communes pour certains transports combinés rail/route de marchandises entre Etats membres, à l'issue duquel il a marqué son accord de principe sur :

— le maintien en vigueur, à titre permanent, des règles communes pour certains transports combinés rail/route, actuellement limitées au 31 décembre 1978 ;

— l'introduction, sur une base expérimentale, de certaines modifications dont notamment l'extension du champ d'application des règles communes aux transports par conteneurs.

INFORMATIONS SUR LES TRANSPORTS MARITIMES

Lors de sa session du 23 novembre 1978, le Conseil a marqué son accord de principe sur la décision relative au recueil d'informations sur les activités des transporteurs participant aux transports maritimes de ligne dans certaines zones d'exploitation.

Aux termes de cette décision, les Etats membres sont tenus de recueillir des informations de tous les transporteurs qui participent aux transports maritimes desservant l'Afrique orientale et l'Amérique centrale. Ces informations auront trait aux services de lignes exploités (nom de la Compagnie, navires, participation à une conférence maritime, etc.), au tonnage transporté (pavillon, tonnage de ligne dans les pays de départ, de chargement, d'origine ou d'envoi, spécification de produits, etc.), ainsi que la valeur de la cargaison transportée et des informations sur les prix pratiqués.

Ces informations seront transmises à la Commission tous les six mois pendant une période de dix-huit mois à partir du 1^{er} janvier 1979, afin que celle-ci puisse apprécier la nécessité d'appliquer des contre-mesures éventuelles.

III. — Relations extérieures

ADHESION ESPAGNE

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil ayant pris note de l'avis de la Commission — conformément aux dispositions des traités — sur la demande d'adhésion de l'Espagne, s'est prononcé en faveur de cette demande.

Il est convenu que les travaux préparatoires, indispensables à l'établissement d'une base de négociation commune, seront menés dans les meilleurs délais et dans un esprit positif.

Il a chargé le Comité des Représentants Permanents, avec le concours de la Commission, de préparer ses délibérations à cet effet.

Il a confirmé que les négociations s'ouvriront au mois de février et s'engageront effectivement aussitôt que les travaux préparatoires au sein de la Communauté auront abouti à une base de négociation commune.

ACCORD COMMERCIAL CEE-ARGENTINE

Au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée le 22 décembre 1978 au siège du Conseil des Communautés européennes à Bruxelles, la Communauté économique européenne et la République Argentine ont procédé à la signature d'un accord, sous forme d'échange de lettres, reconduisant, pour une nouvelle période d'un an à partir du 1^{er} janvier 1979, l'accord commercial entre la Communauté économique européenne et la République Argentine.

ACCORD DE COOPÉRATION CEE-ISRAËL

Le Conseil de coopération CEE-Israël a tenu, le vendredi 22 décembre 1978, à Bruxelles, sa 1^{re} session, au niveau ministériel, sous la présidence de M. H. D. Genscher, ministre des Affaires Etrangères de la République fédérale d'Allemagne et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

Cette session du Conseil de coopération CEE-Israël, au niveau ministériel, constitue une première concrétisation du protocole additionnel et du protocole financier, entrés en vigueur le 1^{er} novembre 1978, et qui prévoyait notamment un renforcement des institutions de l'accord de 1975. En effet, le Conseil de coopération prend le relais de la Commission mixte CEE-Israël qui a tenu sa dernière réunion le 13 juillet 1978.

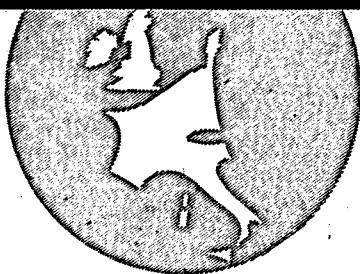
Au cours de la présente session, les deux délégations ont procédé à un nouvel examen des résultats de l'application de l'accord. L'accent a été mis au cours des discussions sur les questions suivantes auxquelles la délégation israélienne attache une importance particulière pour l'avenir de ses relations avec la Communauté : évolution des échanges ; régime tarifaire applicable à certains agrumes originaires d'Israël ; mise en œuvre de la clause d'examen prévue à l'article 22 de l'accord ainsi que de la coopération économique et financière.

Par ailleurs, le Conseil de coopération a procédé à un échange de vues sur les préoccupations de la délégation israélienne quant aux répercussions de l'élargissement des Communautés européennes sur l'avenir de la coopération entre Israël et la Communauté.

Les éléments suivants ont été soulignés en ce qui concerne chacune des questions précitées.

En ce qui concerne le régime tarifaire applicable aux agrumes, le Conseil de coopération a constaté que, malgré les efforts réels qui ont été déployés, il n'a pas été possible pour la Communauté, à ce jour, d'aboutir à une proposition concrète en ce domaine. Le Conseil de coopération a pris note, d'autre part, de l'importance que la délégation israélienne attache à ce problème et à ce qu'il soit trouvé une solution satisfaisante pour toutes les parties en cause.

Pour ce qui est de l'évolution des échanges commerciaux, le Conseil de coopération s'est montré sensible au souci exprimé par la délégation israélienne de voir son déficit commercial vis-à-vis de la Communauté se réduire. Le Conseil de coopération est convenu que les deux parties examineront d'abord chacune pour ce qui



la concerne et ensuite ensemble quelles mesures pourraient être entreprises en vue de répondre encore mieux à l'objectif de l'accord de promouvoir, par une expansion des échanges commerciaux, le développement harmonieux des relations économiques réciproques.

L'examen commun précité interviendrait dans le cadre de la mise en œuvre de la clause d'examen prévue à l'article 22 de l'accord.

Quant à la mise en œuvre de la clause d'examen prévue à l'article 22 de l'accord, le Conseil de coopération a pris note que la procédure a déjà été entamée par les conversations exploratoires qui ont eu lieu entre la Commission et Israël en septembre dernier et que l'ouverture de négociations devrait pouvoir intervenir dans les plus brefs délais, dès que le Conseil des Communautés aura examiné dans un esprit positif le résultat des conversations exploratoires précitées et adopté une position finale sur le rapport que la Commission lui a soumis à ce sujet.

Le Conseil de coopération s'est félicité des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la coopération financière, industrielle, agricole et scientifique et s'est déclaré disposé à examiner la possibilité d'accomplir de nouvelles réalisations, soit dans les domaines déjà explorés, soit dans d'autres domaines, sur la base des demandes que la délégation israélienne pourrait présenter à ce sujet.

Le Conseil de coopération a chargé les experts des deux Parties d'examiner ces demandes et de faire rapport au Comité de coopération CEE-Israël qui poursuivra ensuite ses travaux dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne les conséquences de l'élargissement des Communautés européennes, la délégation israélienne a insisté tout particulièrement sur la nécessité de procéder, aussitôt que possible, à une réflexion commune sur les conséquences de l'élargissement et a demandé la mise en place d'une procédure de consultation permettant de rechercher les solutions qui pourraient être envisagées pour faire face aux difficultés découlant de cet élargissement.

La délégation de la Communauté a pris note des préoccupations émises par la délégation israélienne et a rappelé que, comme dans le cas du premier élargissement des Communautés, il conviendra de mettre au point, d'un commun accord, le texte de protocoles d'adaptation à l'accord de coopération. Elle a précisé à cet égard que la Commission sera chargée, de procéder, le moment venu, à des conversations exploratoires avec Israël. Elle a indiqué qu'elle était disposée à procéder avec Israël à des échanges de vues sur les conditions de l'adhésion de la Grèce au moment où des solutions se dégageront dans le cadre des négociations avec ce pays et également, le moment venu, dans les cas de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne. Elle a exprimé l'espoir que ces échanges de vues pourront avoir lieu dans un proche avenir.

Le Conseil de coopération a pris également note du fait que la Communauté, en ce qui la concerne, a entamé

des réflexions sur ce problème et se propose de les approfondir.

Enfin, le Conseil de coopération a adopté une décision arrêtant son règlement intérieur.

L'IMMERSION DES DÉCHETS EN MER

Lors de sa session des 18-19 décembre 1978, le Conseil a marqué son accord de principe sur la recommandation relative à l'adhésion de la Communauté à la Convention d'Oslo, du 15 février 1972, relative à la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à l'autorisation de la Commission à négocier à cette fin.

PRÉVENTION ET RÉDUCTION DE LA POLLUTION EN MER

Dans le contexte d'un échange de vues portant sur la sécurité en mer, notamment à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz, ainsi que sur la prévention et la réduction de la pollution en mer, le Conseil, lors de sa session des 18-19 décembre 1978, a marqué son accord de principe sur les décisions portant :

— d'une part, sur l'autorisation à donner à la Commission de négocier l'adhésion de la Communauté à l'accord de Bonn du 9 juin 1969 concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Mer du Nord par les hydrocarbures ;

— d'autre part, sur la conclusion du protocole à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, du 16 février 1976, relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique.

CONVENTION DE MANNHEIM

Lors de sa session du 23 novembre 1978, le Conseil a arrêté la décision concernant l'adoption par certains Etats membres de la Communauté économique européenne d'un protocole additionnel à la Convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868 dans sa teneur du 20 novembre 1963, et l'adhésion de la Communauté économique européenne à cette Convention.

Aux termes de cette décision, le protocole additionnel, à l'acte de Mannheim contiendra la faculté pour la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin de fixer les conditions dans lesquelles pourraient être autorisés les bâtiments des pays tiers à effectuer les transports de marchandises et de personnes entre deux points situés sur les voies navigables du bassin rhénan. La décision du Conseil comporte une procédure de décision préalable au sein du Conseil pour les questions concernant ces transports sur le Rhin.

SOMMAIRE

ÉTUDES INTERNATIONALES

Directeur administratif : Albert LEGAULT

Co-directeurs : A. JACOMY-MILLETTE
Paul PAINCHAUD

VOLUME IX, N° 4, DECEMBRE 1978

Marcel MERLE : Les élections législatives de mars 1978 et la politique extérieure de la France.

Guy-Antoine LAFLEUR : Référendum d'avril 1972 : l'Europe française des débuts de la décennie.

Notes de recherche

Maurice D. COPITHORNE : Aspects juridiques des Pactes de 1966 sur les droits de l'homme.

Marion MUSHKAT : Le Tiers-Monde et la sécurité internationale.

ETUDES INTERNATIONALES paraît quatre fois par année et est publiée par le Centre Québécois de Relations Internationales (C.Q.R.I.) affilié à l'Institut Canadien des Affaires Internationales et à l'Université Laval.

Rédaction et administration : **C.Q.R.I.**, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval
Tél. : (418) 656-2462 ou 656-5204.

Distribution et abonnement : **Les Presses de l'Université Laval**,
C.P. 2247, Québec, G1K 7P4.

Abonnement annuel : \$ 15.00 (quinze)

le numéro : \$ 4.00 (quatre)
numéro spécial : \$ 5.00 (cinq)

KOMPASS

est
international



**16 KOMPASS
NATIONAUX
DANS LE MONDE**

11 EN EUROPE

France
Allemagne
Belgique - Luxembourg
Danemark
Espagne
Grande-Bretagne
Italie
Norvège
Pays-Bas
Suède
Suisse - Liechtenstein

5 HORS D'EUROPE

Australie
Brésil
Indonésie
Maroc
Singapour



Une documentation industrielle unique normalisée, des nomenclatures en 4 langues, une mise à jour permanente, un fichier incomparable maîtrisé par des techniques de pointe font de la gamme internationale des KOMPASS, un instrument privilégié des services d'achats et d'exportation.

A renvoyer à **SNEI** 22, avenue F.-D.-Roosevelt, 75008 PARIS. Tél. : 359.37.59.

Veuillez m'adresser :

☐exemplaire(s) du KOMPASS FRANCE, 3 volumes, au prix de 740,88 F TTC, franco de port Paris (758,52 F, franco de port banlieue et province).

règlement ci-joint.

Firme. Cachet et signature :

Adresse complète.....

.....

RMC 5X